LES PROJETS DE TERRITOIRE DES COMMUNAUTÉS

Enjeux et pratiques observées

AdCF Assemblée des Communautés de France

GROUPE Caisse des Dépôts

SOMMAIRE

4 ÉDITO

5 INTRODUCTION

9 PARTIE I
Qu'est-ce qu'un projet de territoire ?

17 PARTIE II
Le projet de territoire : document statégique ou programmatique ?

25 PARTIE III
Le projet de territoire : un champ d'intervention large et varié

39 PARTIE IV
Les acteurs et les démarches d'élaboration du projet de territoire

53 PARTIE V
Faire vivre le projet de territoire

60 CONCLUSION

61 ANNEXE

ÉDITO

Dès sa création, l'AdCF a promu une intercommunalité réunissant des communes autour d'un projet de territoire. Il s'agit d'organiser contractuellement l'action publique locale en fonction des ressources des territoires et des enjeux auxquels ils sont confrontés. Ce document permet de dépasser une gestion fragmentée pour définir un véritable projet commun d'intérêt local.

Lors de l'examen du programme d'étude de notre association pour 2014, le conseil d'administration a estimé indispensable de porter un regard sur ces projets de territoire que l'AdCF promeut. Leurs modes d'élaboration, leurs contenus, leurs formes, leur pilotage, les résultats des démarches n'avaient jusqu'alors fait l'objet que de peu d'investigation. La diversité dont cette étude rend compte n'exclut pas des points communs récurrents. Une typologie peut même s'esquisser selon les objectifs qui sont privilégiés : plan de mandat, projet territorial mobilisant l'ensemble des acteurs locaux, caractère prospectif ou programmatique... Ceux sont ces choix qui doivent être opérés par les assemblées communautaires.

Ce document fondateur est, le plus souvent, révisé à chaque nouvelle mandature. Aussi est-il opportun de donner des pistes aux communautés qui souhaitent adopter ou réviser leur projet en mettant à disposition les expériences réunies.

Dernière question d'actualité, les incertitudes financières et institutionnelles ne justifieraient-elles pas de différer ces travaux ? Les nombreux témoignages apportés dans ce document font état de l'intérêt, quelle que soit la conjoncture, de déterminer des objectifs communs pour disposer d'un fil rouge de l'action conjointe des communes et de leur communauté sur leur territoire. Les contractualisations avec les partenaires institutionnels, qui eux-mêmes procèdent à des révisions de stratégies au regard d'un contexte et d'enjeux qui évoluent fortement, s'en trouvent facilitées.

Charles-Éric Lemaignen
Président de l'Assemblée des Communautés de France

INTRODUCTION

La conduite d'un diagnostic partagé, la mobilisation des acteurs du territoire, la détermination d'une stratégie territoriale, l'identification des priorités dans un plan d'action, la mobilisation des partenaires institutionnels (État, région, département) sont autant d'exercices justifiant de bâtir un projet de territoire. L'enquête lancée par l'AdCF en mai 2014[1], les interviews menées auprès d'élus et techniciens sur leurs pratiques et la lecture de nombreux projets ont permis d'apprécier les méthodes employées et de sonder les motivations de nos interlocuteurs.

De récentes et nombreuses réformes ont touché l'intercommunalité : réforme de la taxe professionnelle en 2009, loi de réforme des collectivités adoptée en décembre 2010 et loi Valls en 2013 introduisant et régulant le scrutin universel direct des délégués communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « Maptam » de janvier 2014, renforcement de la péréquation avec le FPIC en 2011, baisse des dotations d'État engagée en 2014 et programmée jusqu'en 2017, décision du Conseil constitutionnel de juillet 2014 fragilisant les accords locaux de répartition des sièges entre communes, etc. Le cadre juridique et financier des communautés est mouvant, soumis à des évolutions qui se succèdent à un rythme soutenu et qui touchent les fondements de l'organisation intercommunale : périmètre, compétence, gouvernance, finances, fiscalité et rapport entre communes et communauté. Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) revient de nouveau sur ces fondements. Cette instabilité institutionnelle, juridique et financière est-elle propice à la conduite d'un exercice lourd : l'élaboration d'un projet de territoire ?

La loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999 présentée par Dominique Voynet, alors ministre en charge de l'aménagement du territoire, a reconnu cette notion de projet de territoire en se gardant d'en délimiter strictement les contours. Cette liberté a permis aux élus d'adapter à leur contexte et à la maturité de leur territoire cet exercice dont la portée est forte de leur engagement politique. Il en résulte une grande diversité de pratiques, de formes et de contenus avec quelques récurrences. Ainsi, notamment parce que la loi l'encourageait, les conseils de développement sont régulièrement mobilisés par les agglomérations pour construire et évaluer les projets.

Des pays mais aussi des parcs naturels régionaux portent des projets de territoire pouvant venir en recouvrement de communautés qui, dans certains cas, en disposent elles-mêmes. Là encore, la diversité s'exprime. Des communautés s'en satisfont, disposant ainsi d'un cadre pluriannuel et concerté dans lequel inscrire leur action ; d'autres déplorent le décrochage entre l'exercice communautaire et celui de territoires plus larges et le trouble provoqué par la diffusion de documents pouvant laisser penser qu'ils se doublonnent. L'affirmation, par loi Maptam, de la responsabilité des communautés dans le pilotage des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) pourrait éclaircir les articulations à opérer.

Les territoires disposant d'un projet s'en félicitent dans leur très grande majorité. Cette feuille de route, catalyseur des énergies locales, est inscrite sur le temps d'un mandat ou d'une portée à plus long terme, quasi prospective. Elle figure finalement comme un repère, un fil conducteur, dans un environnement instable, impliquant par la suite des ajustements et une mise en œuvre pragmatique.

1. *Enquête électronique lancée par l'AdCF en mai 2014 auprès des communautés sur les projets*

Cette étude de l'AdCF porte sur « les projets de territoire » des communautés, au sens des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, c'est-à-dire les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomération (CA), les communautés urbaines (CU), les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et les métropoles.

Cet ouvrage a pour ambition d'illustrer la diversité des projets et d'exposer des pratiques permettant à des communautés de s'inspirer des exemples qui sont présentés. Il propose d'apprécier le cadre et les types de projet de territoire, et de relayer les raisons pour lesquelles les communautés s'engagent avant de s'intéresser au contenu des documents produits. Enfin, les modes d'élaboration, la communication déployée et l'utilisation du projet une fois adopté concluent cette étude.

NOTES

PARTIE I

QU'EST-CE QU'UN PROJET DE TERRITOIRE ?

QU'EST-CE QU'UN PROJET DE TERRITOIRE ?

Le projet de territoire est une notion vaste que portent différents territoires avec des réalités institutionnelles variées ayant trait à divers cadres d'application. La désignation est informelle, elle s'applique également à des démarches infra-communautaires, particulièrement dans le cadre de la politique de la ville (projet concentré sur un quartier en difficulté devant néanmoins, depuis la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, être articulé avec le projet du territoire communautaire). Le projet de territoire des communautés dispose d'un fondement juridique souple qui peut être rappelé.

I. I UN CADRE JURIDIQUE SOUPLE

Il n'existe pas d'impératif légal à l'élaboration d'un projet de territoire. Sa démarche de construction demeure entièrement volontaire, les communautés ne sont pas soumises à l'obligation de se doter d'un tel document et le Code général des collectivités reste évasif à ce sujet.

Pour les communautés urbaines, ce dernier stipule à l'article L. 5215-1 : *« La communauté urbaine (…) regroupe plusieurs communes (…) qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. »* Pour les communautés d'agglomération et de communes (articles L. 5214-1 et L. 5216-1), il est indiqué que la communauté *« a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».*

Au plan juridique, le projet de territoire communautaire est uniquement incité et promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, venant renforcer la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite « loi Pasqua ». Dans le souci d'ouvrir la décision publique à la concertation, la loi Voynet impose d'associer des acteurs du territoire à la démarche de projet d'agglomération à travers le conseil de développement. Suivant l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 : *« Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci. »*

DÉFINITION DU PROJET D'AGGLOMÉRATION PAR LA DATAR SUIVANT LA NOTE « CONTRAT D'AGGLOMÉRATION, MODE D'EMPLOI » - 2001

« Le projet d'agglomération est un projet de développement fondé sur une réflexion interdisciplinaire et reposant sur un diagnostic partagé par l'ensemble des forces vives du territoire en cause. Ce projet doit définir des orientations de moyen et long termes, fondées sur une identification précise des politiques publiques à mettre en œuvre et des initiatives privées à encourager. Ce projet doit par conséquent proposer une hiérarchisation des priorités de l'intervention publique et dessiner un cadre de référence stable pour la mise en œuvre des politiques qui répondent à plusieurs objectifs :

- *renforcer les solidarités entre les différentes composantes du territoire urbain marqué par l'accentuation des inégalités et des phénomènes de ségrégation ;*
- *maîtriser les conséquences de l'étalement urbain générateur de surcoûts collectifs, de consommation d'espace, de ressources naturelles et de banalisation paysagère ;*
- *développer la qualité urbaine par le niveau des services et des équipements garantis à tous, par la création de centralités de villes et de quartiers et par la mise à disposition de l'ensemble des habitants d'espaces publics de qualité en étant attentif à la démocratie de proximité ;*
- *proposer des stratégies cohérentes de développement économique. »*

La loi Voynet et l'accompagnement engagé par l'État (Datar au niveau national et SGAR en région) invitaient à la construction de projets d'agglomération et de pays débouchant sur une contractualisation dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan État-région (CPER) pour la période 2000-2006. Cette ouverture ne s'adresse pas aux communautés de communes, et l'absence de contraintes fortes de la loi – en termes de délais et de modalités d'élaboration – laisse **une grande marge de manœuvre aux communautés qui se sont appropriées assez librement la démarche.**

I. 2 UN CONTENU « TYPE »...

La forme la plus classique de construction du document est la combinaison :
- d'un diagnostic (69 % des communautés déclarent le réaliser spécifiquement dans le cadre du projet de territoire) ;
- des enjeux du territoire ;
- d'une stratégie ;
- et la déclinaison d'un plan d'action.

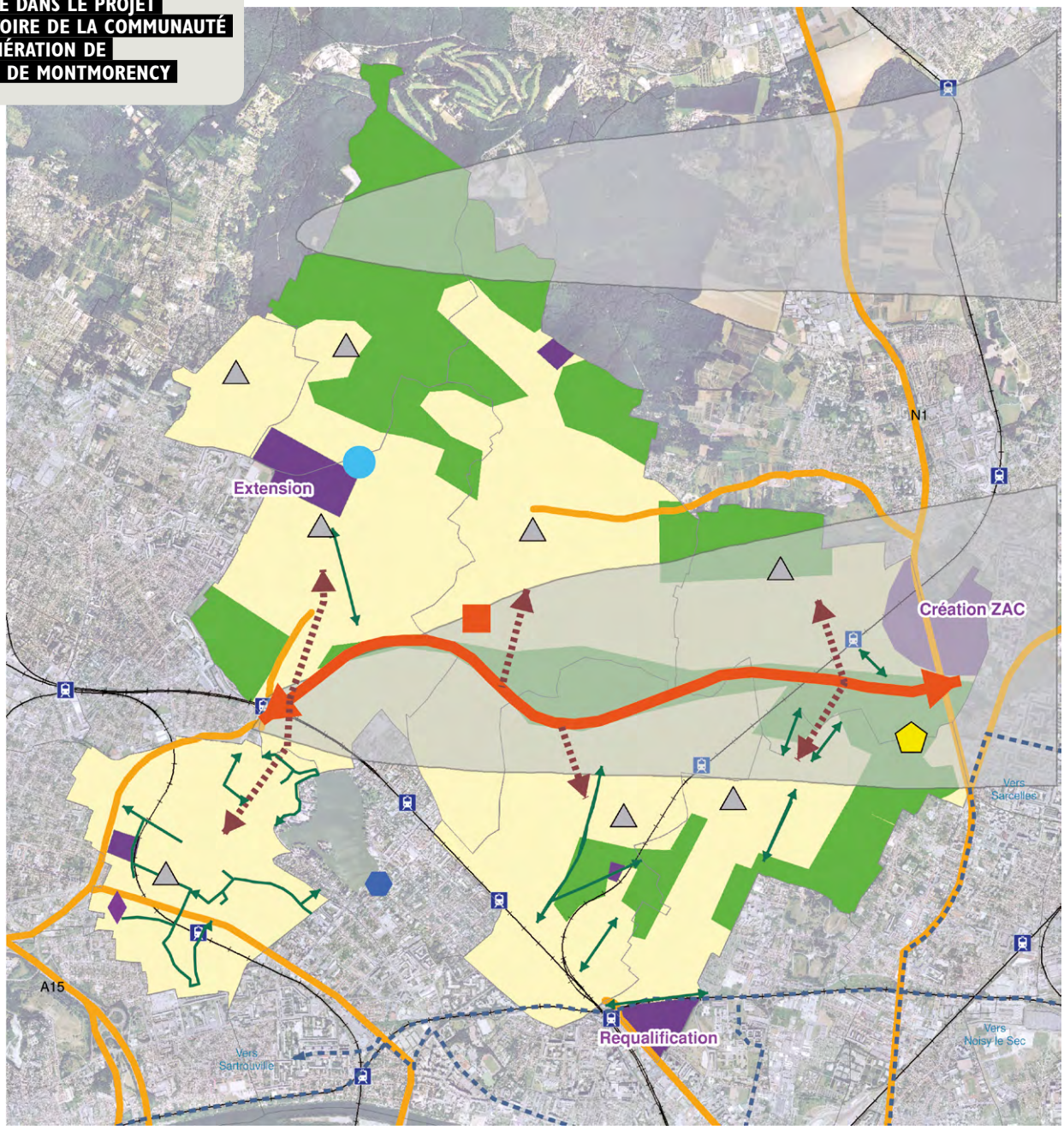
Les secteurs visés en priorité sont liés aux compétences déléguées aux communautés, mais pas seulement. Le projet peut être l'occasion pour les communautés de dépasser leurs compétences statutaires et de prendre en compte les problématiques du territoire afin de servir une dynamique de développement intégré.

Si le projet de territoire détermine les modalités de l'action communautaire, il est avant tout un document politique et fédérateur : *« un fil rouge entre les élus et les directions »* (communauté de communes de la Hague, Manche – 12 400 habitants) ; *« il renforce l'identité communautaire »* (communauté de communes Entre Thue et Mue, Calvados – 12 700 habitants). En conséquence, il peut prendre une forme communicante et pédagogique.

Les projets de territoire constituent tous des documents stratégiques exprimant une vision pour une communauté et, en ce sens, présentent des similitudes. Cependant, le croisement entre les objectifs assignés au projet, la méthode retenue pour son élaboration et les ressources mobilisées aboutit à des formes variées. Cette variété s'explique également par l'absence de normes encadrant l'exercice et/ou par la marque que chaque territoire souhaite imprimer à ce type de document et qui pourra refléter son identité ; il s'agit en quelque sorte de « personnifier » le projet.

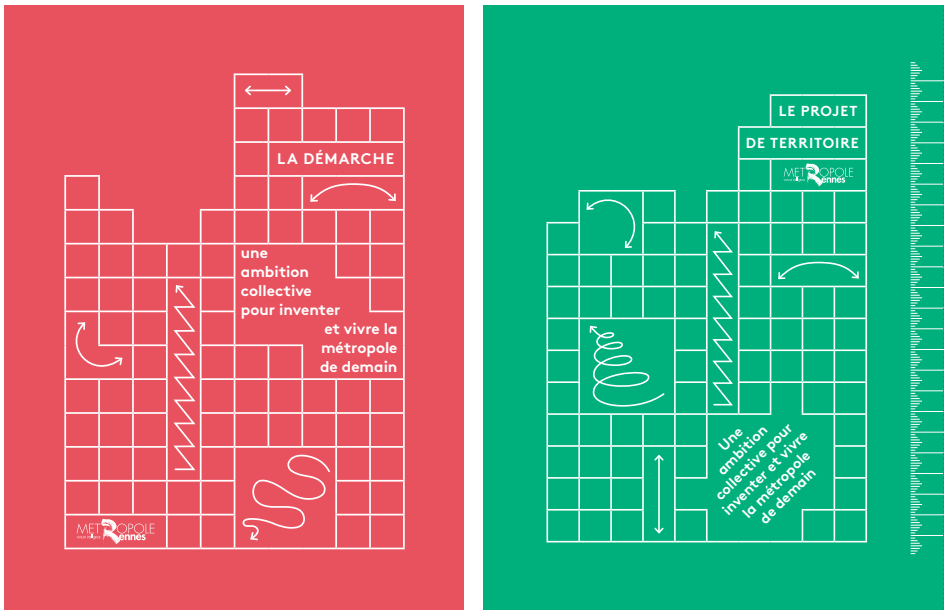
Parmi les éléments récurrents apparaissent : l'éditorial du président, l'histoire de la communauté (extension(s), fusion(s), projet de territoire précédent), le contexte territorial (parfois international, ainsi Lille Métropole se place dans une perspective européenne et Marseille Provence Métropole dans l'espace méditerranéen). Des communautés de moindre taille démographique utilisent également de la cartographie, elles peuvent mettre en valeur d'autres éléments comme des analyses paysagères poussées (communauté d'agglomération de la Terre des 2 Caps, dans le Nord).

EXEMPLE DE CARTOGRAPHIE PRÉSENTÉE DANS LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA VALLÉE DE MONTMORENCY



I. 3 … MAIS DE NOMBREUSES VARIANTES

Les documents de présentation des projets de territoire diffèrent dans leur forme. Cet aspect est notable pour ce qui est de la dimension (d'une dizaine jusqu'à plus de 100 pages), de l'utilisation de photographies, d'iconographies, de cartographies, etc. Ils comportent souvent des annexes, particulièrement pour expliquer la démarche d'élaboration du projet. Rennes Métropole a par exemple édité deux recueils : « Le projet de territoire » (80 pages) et « La démarche » (94 pages).


LA DÉMARCHE
une ambition collective pour inventer et vivre la métropole de demain
LE PROJET
DE TERRITOIRE
Une ambition collective pour inventer et vivre la métropole de demain

© Rennes Métropole / atelier Muesli

Le projet de territoire est multiforme, tout d'abord dans la façon de se nommer : « projet de territoire », « projet communautaire », « projet d'agglomération » ou encore « plan de mandat »... Ce document fondateur des intercommunalités peut aussi disposer d'un titre propre qui se décline parfois en slogan.

TITRE CHIC, TITRE CHOC OU LA POÉSIE DES SEMEURS D'AVENIR :

Le titre donné aux projets de territoire peut être révélateur des objectifs assignés à la démarche. L'intitulé peut être neutre – *« projet de territoire de la communauté de… », « schéma d'orientation », « plan de mandat »* –, le cas échéant assorti d'une référence temporelle, *« 2008-2014 »* par exemple. *« Reims 2020 », « Projet de territoire de développement durable - Beauvaisis 2030 »* sont des variantes qui annoncent néanmoins une ambition dépassant un mandat. La projection temporelle est récurrente : *« Le projet de territoire 2012-2017, l'avenir dans le bon sens ».*

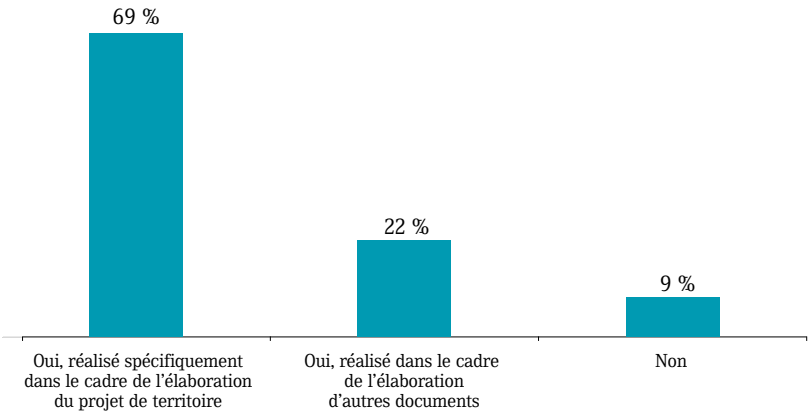
L'intitulé peut a contrario annoncer une ambition – *« Faire du Nord Basse-Terre un territoire de haute qualité environnementale »* – voire porter l'axe majeur du projet et en conséquence être assez technique : *« Inverser la tendance démographique par l'accueil de nouvelles populations »* (communauté Sumène Artense) ou encore *« Faire de la vallée de Kaysersberg un pôle économique, résidentiel et touristique de référence en développement durable ».*

Il peut également faire preuve d'un fort volontarisme – *« Mulhouse 2020, réussir une transition exigeante », « contrat ambitions »* (communauté de communes de l'Auxois Sud) – ou être porteur d'un message supra-local : *« Faire vivre le milieu rural »* (communauté de l'Arce et de l'Ource). Le slogan *« Passeport pour un avenir réfléchi »* de la communauté de communes du Pays Mornantais évoque quant à lui le projet de territoire comme la clé d'un développement maîtrisé et d'un nouvel horizon pour son développement.

Le titre peut être communicant à la manière de la devise *« Bassin de Pompey, Horizon 2030... L'avenir en tête »*, poétique comme *« Semeurs d'avenir : Rêves en tête et pieds sur terre »* (Agenda 21 de la communauté du Pays entre Loire et Rhône) ou susciter la curiosité : *« Ruralis in metropolis »* (communauté Pontgibaud Sioule et Volcans), *« Le livre vert »* (Grand Évreux Agglomération).

Plus des deux tiers des communautés (69 %) signalent avoir réalisé un diagnostic. La conduite d'enquêtes auprès de la population n'est pas systématique. Le projet peut aboutir à l'identification d'actions communautaires et plus rarement à un chiffrage et à un calendrier d'opérations précises.

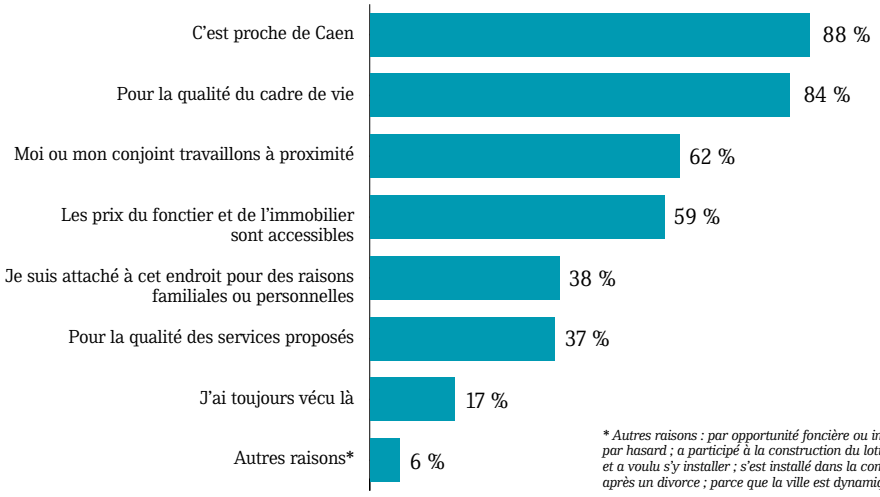
PRÉSENCE D'UN DIAGNOSTIC


69 %
22 %
9 %
Oui, réalisé spécifiquement dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire
Oui, réalisé dans le cadre de l'élaboration d'autres documents
Non

EXEMPLE DE RETOUR D'ENQUÊTE PRÉSENTÉ DANS UN DIAGNOSTIC DE TERRITOIRE – COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ENTRE THUE ET MUE

Source : KPMG, Communauté de communes entre Thue et Mue

Pour quelles raisons êtes-vous installé sur le territoire de la communauté de communes entre Thue et Mue ?


C'est proche de Caen
88 %
Pour la qualité du cadre de vie
84 %
Moi ou mon conjoint travaillons à proximité
62 %
Les prix du fonctier et de l'immobilier sont accessibles
59 %
Je suis attaché à cet endroit pour des raisons familiales ou personnelles
38 %
Pour la qualité des services proposés
37 %
J'ai toujours vécu là
17 %
Autres raisons*
6 %

** Autres raisons : par opportunité foncière ou immobilière ; par hasard ; a participé à la construction du lotissement et a voulu s'y installer ; s'est installé dans la commune après un divorce ; parce que la ville est dynamique.*

I. 4 LE TEMPS DU PROJET

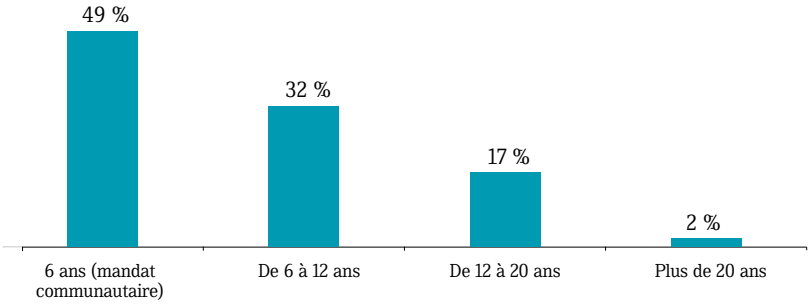
La temporalité du projet de territoire est essentielle, elle conditionne son mode d'élaboration et son format. Pour une communauté sur deux, l'horizon temporel d'un projet de territoire est celui du mandat politique (six ans), il s'agit bien dans ce cas d'une feuille de route bâtie par l'équipe prenant les rênes de la collectivité. Sa mise en place dépend pour beaucoup des rythmes électoraux et son élaboration sera en conséquence plutôt inscrite sur un temps cours, de six à douze mois. Elle fabrique de la cohésion au sein d'un nouvel exécutif et invite à poser les rôles respectifs de la communauté et des communes membres. Le document devient une référence de mandat qui permettra, à son terme, de tirer le bilan de l'action communautaire avant, le cas échéant, de le soumettre au débat électoral.

Le dépassement du temps du mandat (six à douze ans) n'est pas anecdotique (32 % des projets) : cette option permet de décaler le débat communautaire des échéances politiques tout en marquant néanmoins un mandat. Elle peut également ouvrir à des ajustements lors de l'installation d'une nouvelle équipe post-élection. On dénombre 46 communautés engagées sur un projet de six à douze ans, parmi lesquelles 12 groupements urbains et 34 communautés de communes.

Les projets calés sur douze à vingt ans (17 % – 12 agglomérations, 12 communautés de communes) sont sur une planification à moyen terme ou sur un exercice de prospective. Opter pour des temps longs (supérieurs à dix ans, soit 19 % des projets) doit avoir pour effet de privilégier les travaux à la stratégie et d'être plus mesuré sur le programme d'action, à moins de le limiter aux années du mandat en cours ou du premier mandat à venir. Si la représentation des groupements urbains est proportionnellement plus forte pour cette durée du projet communautaire, certaines petites communautés s'y engagent également. Ainsi le Pays Mornantais (Rhône – 28 000 habitants) et le canton d'Ossun (Hautes-Pyrénées – 13 500 habitants) côtoient Est Ensemble (Seine-Saint-Denis – 400 000 habitants) et l'agglomération d'Annecy (Haute-Savoie – 145 000 habitants).

Trois territoires font référence à un projet de territoire sur une durée supérieure à vingt ans (l'agglomération du Centre Littoral, en Guyane – 122 600 habitants ; le Beaujolais Vert composé de quatre communautés du Rhône ; la communauté du Val de Drôme).

PORTÉE TEMPORELLE DES PROJETS DE TERRITOIRE



PARTIE II

LE PROJET DE TERRITOIRE : DOCUMENT STATÉGIQUE OU PROGRAMMATIQUE ?

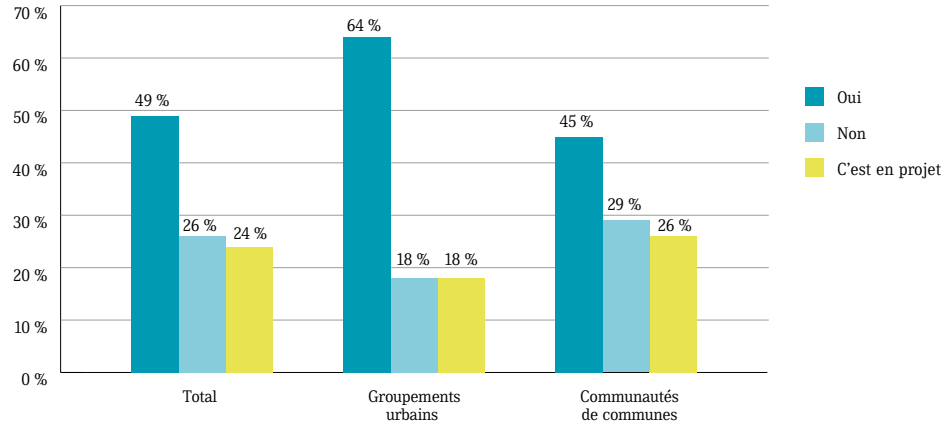
LE PROJET DE TERRITOIRE : DOCUMENT STATÉGIQUE OU PROGRAMMATIQUE ?

II

II. I DES COMMUNAUTÉS CONCERNÉES DANS LEUR GRANDE MAJORITÉ

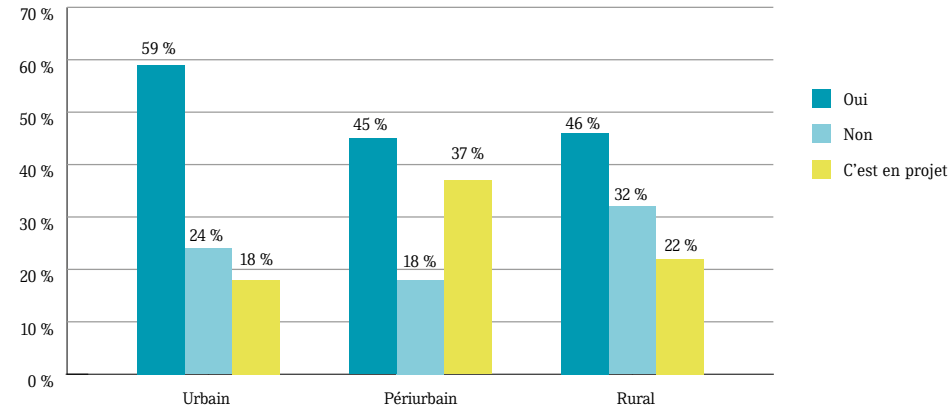
La moitié des communautés (49 %) disposent d'un projet et 24 % prévoient d'en élaborer un. Les groupements urbains sont plus fréquemment dotés d'un projet de territoire (64 %) que les communautés de communes (45 %). La loi LOADDT, en incitant à formaliser un tel document notamment pour accéder au volet territorial des CPER, a pu avoir un effet déclencheur pour les agglomérations.

COMMUNAUTÉS DOTÉES D'UN PROJET DE TERRITOIRE SELON LEUR STATUT



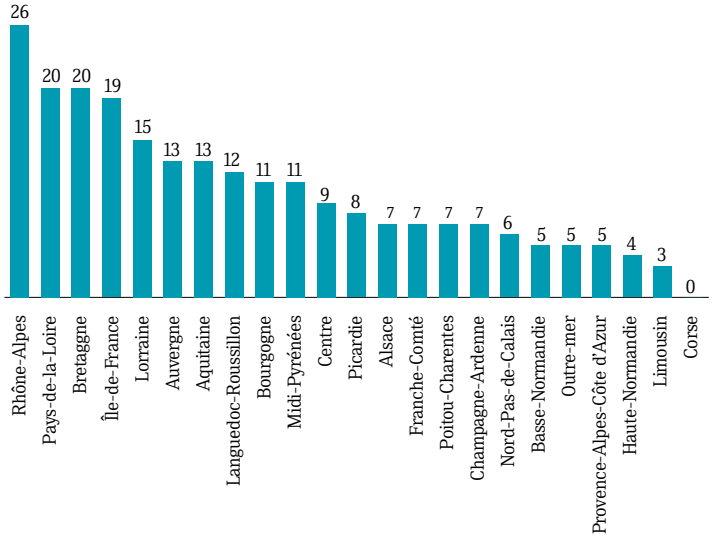
À l'inverse, les territoires ruraux ou périurbains, pour des raisons variées, sont moins pourvus : peu de moyens techniques mobilisables, utilité non perçue ou inscription de leur action dans le cadre territorial et stratégique plus large d'un pays ou d'un parc naturel régional. L'élaboration d'un projet est prévue pour 37 % des communautés périurbaines et 22 % des intercommunalités rurales.

COMMUNAUTÉ DOTÉES D'UN PROJET DE TERRITOIRE SELON LE TYPE D'ESPACE



Relevé en valeur absolue, le nombre de communautés déclarant lors de l'enquête être dotées d'un projet de territoire est plus marqué dans les régions où le fait intercommunal est historiquement plus développé et où les communautés sont plus anciennes : Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Bretagne, etc. La présence de l'Île-de-France en quatrième position, où le fait communautaire est plus récent, découle vraisemblablement d'une densité de groupements urbains importante et d'une forte incitation régionale.

COMMUNAUTÉS DISPOSANT D'UN PROJET DE TERRITOIRE, LE PRÉVOYANT OU LE RÉVISANT



II. 2 DE L'UTILITÉ DU PROJET DE TERRITOIRE

Le projet de territoire est jugé « très utile » par 61 % des communautés et « utile » par 33 %.

Plusieurs arguments sont avancés pour attester de son utilité :

- **La feuille de route qu'il représente** constitue le principal intérêt (76 % des réponses), vient ensuite le rassemblement des acteurs qu'il permet (57 %). Une fois lancée au sein de la communauté, la démarche se révèle fédératrice entre les élus communautaires et municipaux, les services et, dans un cadre plus large, vis-à-vis du conseil de développement, des acteurs économiques, sociaux, associatifs voire des citoyens.

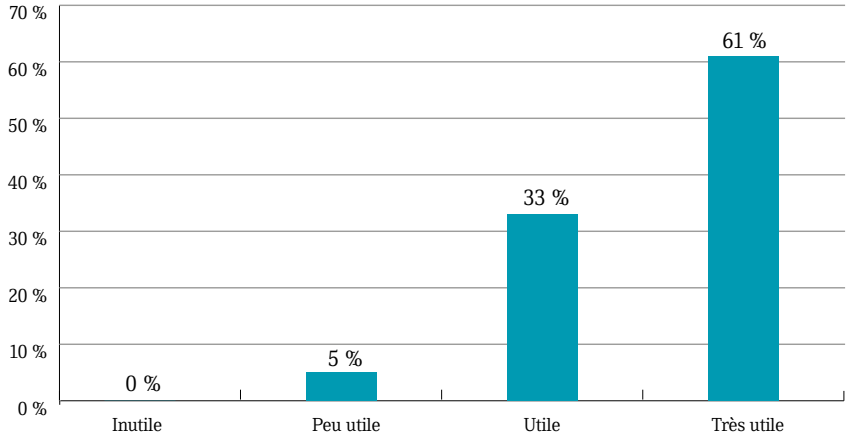
- **L'affirmation de l'identité de la communauté** est un effet attendu (53 %). L'utilité de la démarche, dans le cadre d'un renforcement des compétences, est soulignée par plusieurs communautés enquêtées, notamment pour ***« donner du sens »* à l'action communautaire.** La prise de recul, permise lors de l'élaboration du projet, est aussi évoquée. Elle est marquée par l'étape du diagnostic, qualifiée de déterminante.

- **Le regain d'intégration** qu'il permet. Les témoignages confortent l'intérêt du projet pour organiser l'action entre communes et communauté (13 %) : il *« canalise les initiatives »*, permet *« aux élus des 28 communes de prendre du recul en commun »* (communauté de communes Haut-Jura Saint-Claude, Jura – 23 500 habitants). Il est mentionné comme une étape préalable à l'écriture d'un pacte financier voire pour *« élaborer en parallèle un plan pluriannuel d'investissement et un schéma de mutualisation des services »* (Sancy Artense Communauté).

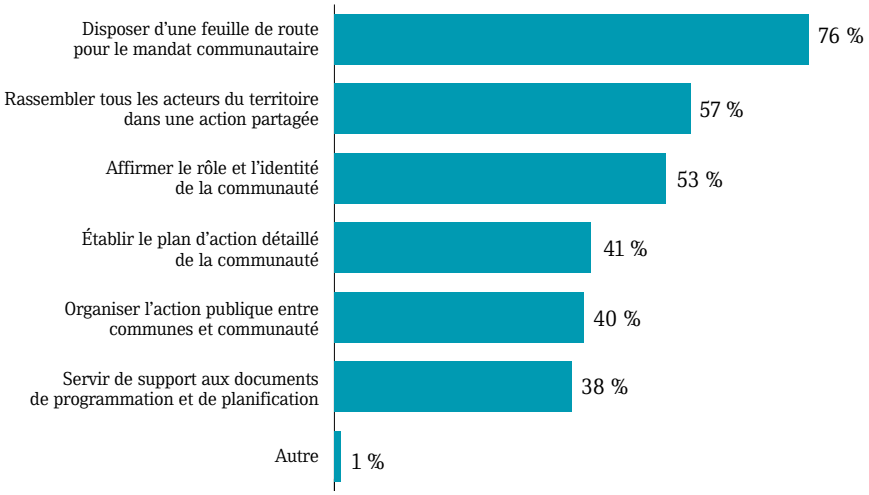
- **La légitimation du projet communautaire.** Disposer d'un projet de territoire, c'est gagner en *« légitimité vis-à-vis des acteurs institutionnels »*, notamment pour s'engager dans une contractualisation. Le projet permet aussi l'affirmation de son territoire vis-à-vis de l'agglomération voisine.
- **La visibilité qu'il offre.** L'impact sur les services communautaires est également souligné. Les techniciens *« gagnent en visibilité », « en identification des priorités »*. Alliant le politique et le technique, la communauté du Bassin de Pompey souligne que le projet intervient comme un *« outil de pilotage politique et managérial de la collectivité »*.

L'UTILITÉ DU PROJET DE TERRITOIRE

Selon vous, le projet de territoire est :



L'INTÉRÊT DU PROJET DE TERRITOIRE


Disposer d'une feuille de route pour le mandat communautaire
76 %
Rassembler tous les acteurs du territoire dans une action partagée
57 %
Affirmer le rôle et l'identité de la communauté
53 %
Établir le plan d'action détaillé de la communauté
41 %
Organiser l'action publique entre communes et communauté
40 %
Servir de support aux documents de programmation et de planification
38 %
Autre
1 %

Les atouts du projet de territoire cités lors de l'enquête sont d'ordre stratégiques avant d'être programmatiques. Les trois premiers items qui se détachent, *« disposer d'une feuille de route pour le mandat communautaire »* (76 % des répondants), *« rassembler tous les acteurs du territoire dans une action partagée »* (57 %) et *« affirmer le rôle et l'identité de la*

communauté » (53 %), n'ont pas en ligne de mire immédiate le plan d'action ou la sélection d'opérations à conduire par la communauté. La dimension politique du document, sa portée fédératrice et sa capacité à renforcer l'institution dans son territoire priment. Sa vocation de document-cadre, support pour d'autres exercices de programmation ou de planification, est signalée par 38 % de répondants.

Cependant, la dimension plus opérationnelle, sans être majoritaire, est largement présente. Ainsi, 41 % des répondants mentionnent l'intérêt de disposer d'un plan d'action, 40 % d'organiser l'action publique communes-communauté.

Les projets de territoire ne se classent pas strictement entre document stratégique d'un côté et document programmatique de l'autre. Dans tous les cas de figure, le projet est l'affirmation d'une politique pour le territoire. Laurent Trogrlic, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey, en témoigne : *« Il s'agit d'un projet politique qui, bien entendu, permet la déclinaison de notre vision en démarches opérationnelles : équipements structurants, compétences nouvelles, etc. Aujourd'hui, le projet de territoire, c'est une mise en œuvre de dynamiques entre les communes et la communauté, un approfondissement de la logique des documents sectoriels et un outil de portage politique de nos objectifs en ce début de mandat. Il nous permettra de définir pour les prochaines années un pacte financier et fiscal. »*

VERBATIMS DES ACTEURS SUR LES VERTUS DU PROJET DE TERRITOIRE POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

1. Légitimer et renforcer la structure communautaire notamment vis-à-vis de son environnement

« Prouver notre capacité à s'organiser face à la communauté d'agglomération de Reims (amie mais concurrente sur le plan économique) qui souhaiterait récupérer certaines communes de notre communauté »
« Mise en perspective par rapport à un contexte large »
« Légitimer l'action et le rôle de la communauté après l'adoption ou le transfert de nouvelles compétences »

2. Faire connaître l'institution et la rendre plus visible aux citoyens

« Outil de promotion du territoire »
« Co-élaborer le projet de territoire avec les habitants pour une meilleure appropriation des enjeux et apporter des réponses en adéquation avec les besoins »
« Apporter de la visibilité auprès du grand public »
« Assurer une information structurée à la population »

3. Faire travailler ensemble et fédérer les communes membres de la communauté, valoriser la cohésion territoriale

« Renforcer l'identité communautaire »
« Développer, lors de son élaboration, la conscience d'appartenir à un territoire et les notions comme la solidarité, les charges de centralité, la complémentarité ou l'équilibre dans l'aménagement du territoire »
« Amener tous les élus à travailler sur un projet commun »
« Disposer d'un document à vocation politique et stratégique qui fédère »
« Permettre aux élus des 28 communes de partager sans contrainte, d'envisager telles ou telles opérations, en un mot de prendre du recul en commun »
« Redonner un sens à l'action collective »

4. Formaliser une stratégie de développement et déterminer des enjeux principaux et prioritaires

« Mise en place d'une réflexion préalable autour d'axes stratégiques »
« Fixer les choix stratégiques du territoire et prioriser son action publique »
« Cerner l'essentiel et l'accessoire en matière d'action publique »
« Organiser de manière concertée les actions et les priorités »
« Mener une action globale et cohérente pour l'ensemble du territoire avec, pour finalité, le développement du territoire dans toutes ses composantes et définir des priorités »
« Élaborer et développer une stratégie territoriale »

5. Donner une direction aux services, coordonner les politiques publiques

« Il permet de mettre en lumière les actions du territoire en lien avec le développement durable, d'en identifier les points forts et faibles et d'orienter certains objectifs opérationnels »
« Donne un sens aux actions communautaires (vis-à-vis des agents, de la population et des acteurs) »
« Donne sens aux politiques publiques à mettre en place »
« Cadre de référence politique qui permet de canaliser les initiatives »
« Un fil rouge entre les élus et les directions »

6. Déclencher de nouvelles logiques d'organisation plus performantes et s'appuyer sur le projet de territoire pour des documents de programmation ou de planification (pacte financier, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, programme pluriannuel d'investissement, schémas de mutualisation)

« Pouvoir décliner le projet de territoire en plan pluriannuel d'actions »

« Permettre, par le biais d'un pacte financier et fiscal qui le complète, d'avoir une meilleure optimisation de l'usage des ressources financières sur le territoire »

« Le projet de territoire a été à la base de la révision de notre Scot »

« Un projet de territoire incite les élus à définir des choix financiers et à s'engager dans un pacte fiscal »

« Nous allons pouvoir élaborer en parallèle un plan pluriannuel d'investissement et le schéma de mutualisation des services »

« Il s'agit d'assurer les meilleurs choix possibles pour l'évolution des compétences dans le cadre d'un pacte financier »

7. Appuyer les différents dispositifs de contractualisation des communautés avec d'autres collectivités

« Il nous a permis de signer un contrat avec le département pour cofinancer certains de nos projets »

« Permet de contractualiser avec la région et le département sur un volume de financement pour plusieurs années »

« Indispensable pour pouvoir contractualiser avec les partenaires financiers, il nous a permis de bénéficier de financements »

« Disposer d'un socle dans les relations partenariales avec les autres institutions (en vue d'une contractualisation) »

« Légitimité à l'égard des partenaires institutionnels »

8. Faire le bilan de ce qui a été réalisé afin de faire avancer l'action communautaire et identifier de nouveaux chantiers

« Permet de faire un diagnostic du territoire et de mesurer l'évolution régulièrement »

« Le suivi du projet constitue un outil d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques choisies »

« Mettre en place l'évaluation des politiques publiques menées »

« Un moyen d'évaluation de la politique locale »

II. 3 DES LIMITES DE L'EXERCICE

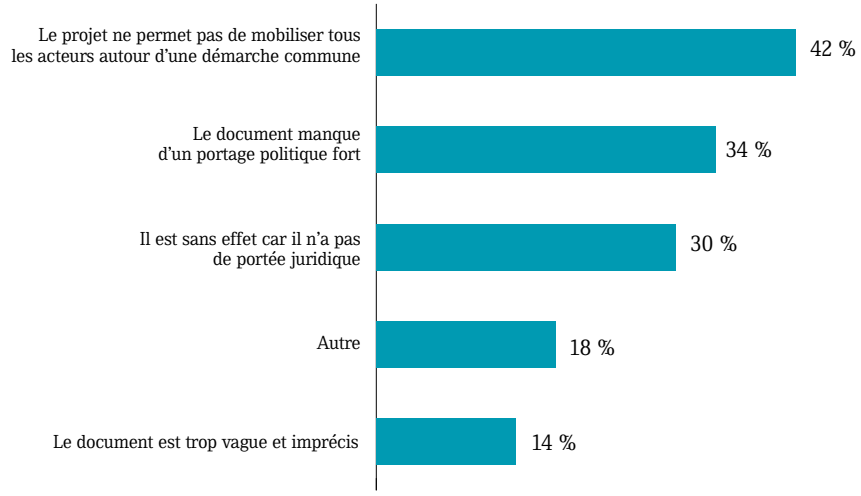
L'absence de cadrage et de portée juridique du projet de territoire est **relevée par certains comme une limite (30 %).** S'engager sur la réalisation d'un document qui n'emporte pas une reconnaissance automatique des partenaires et des tiers peut atténuer l'intérêt suscité par le projet. Des commentaires recueillis contrebalancent cette faiblesse en insistant sur la portée politique du document.

La liberté dont disposent les territoires pour établir leur projet n'empêche pas de souligner **la lourdeur que peut représenter une telle démarche**, lourdeur susceptible de freiner les velléités à s'engager.

La difficulté à réunir les acteurs autour du projet est une limite plus marquée (42 %) qui contraste avec les effets positifs de mobilisation mentionnés précédemment. Le manque de portage politique mentionné par 34 % des enquêtés vient en écho à cette difficulté.

LES LIMITES DU PROJET DE TERRITOIRE

Plusieurs réponses possibles


Le projet ne permet pas de mobiliser tous les acteurs autour d'une démarche commune
42 %
Le document manque d'un portage politique fort
34 %
Il est sans effet car il n'a pas de portée juridique
30 %
Autre
18 %
Le document est trop vague et imprécis
14 %

Le caractère vague et imprécis de certains projets ne semble être qu'un obstacle marginal (14 %). L'instabilité juridique, les restrictions financières et la révision répétée des périmètres peuvent expliquer le choix d'établir un document qui ne soit pas trop détaillé sur ce plan. Les budgets prévisionnels des projets inscrits sont rarement détaillés, ils risqueraient d'être affectés par les réductions de dotations qu'anticipent les élus et les cadres communautaires. Un directeur général des services résume la situation en précisant : *« Le projet de territoire peut ne pas être formellement mis en œuvre étant donné les différentes évolutions exogènes auxquelles sont très régulièrement soumises les collectivités (nouvelle donne fiscale, baisse des dotations, transferts de compétences, mouvements de fusion). »*

L'élaboration du projet de territoire doit considérer les projets communaux sans aboutir à un « listing géolocalisé » des équipements et des actions à réaliser ; il s'agit bien davantage de les inscrire dans une stratégie de développement territorial.

Le projet de territoire se situe à la croisée de différentes fonctions : il amène une réflexion sur les enjeux du territoire, assure la cohérence des différentes politiques menées par la communauté et décline sa vision stratégique en plan d'action afin de garantir sa mise en œuvre. Ce caractère polymorphe, et en conséquence l'équilibre qu'il convient de trouver, peuvent être illustrés par l'appréciation de la communauté de communes Haut-Jura Saint-Claude : ***« Trop global, il n'a pas d'intérêt. Trop détaillé, il n'y a pas de priorité. »***

II. 4 UNE POSTURE ET UN CONTEXTE INCITATIFS

La communauté constitue bien plus qu'un réceptacle visant à organiser les compétences transférées, et si la « maturité » intercommunale varie selon les territoires et selon les communautés, on assiste à un mouvement d'accélération des réflexions prospectives et le développement de stratégies territoriales élaborées par les communautés. Les élus et les services communautaires se saisissent également de questions de société montantes comme l'exigence d'une participation plus active des citoyens au débat ou encore la problématique environnementale et la qualité de vie, et doivent s'organiser face à des contraintes budgétaires croissantes. Dans ce contexte, de nombreuses intercommunalités sont contraintes d'élaborer des solutions innovantes pour faire face à ces enjeux.

De plus en plus, l'action communautaire est invitée à adopter une approche transversale et ainsi à définir un projet de territoire. Si la maturité de l'intercommunalité, son niveau d'intégration et les volontés politiques modulent cette perspective, les témoignages sont toutefois nombreux sur le changement de cap opéré. *« La démarche de projet de territoire et de réflexion a été initiée pour le Bassin de Pompey à l'horizon 2030. Il nous paraissait intéressant que la communauté réfléchisse à une vision du territoire dans tous les domaines, au-delà de ses compétences propres. »* Laurent Trogrlic, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey.

Dans ce contexte, le projet de territoire apparaît comme **un outil efficace de déploiement des stratégies des intercommunalités :** il permet de formaliser et d'énoncer clairement les ambitions de la structure, il porte ensuite la mise en œuvre de l'action intercommunale et, tout en lui conférant sens et cohérence, il favorise une approche de développement intégré.

PARTIE III

LE PROJET DE TERRITOIRE : UN CHAMP D'INTERVENTION LARGE ET VARIÉ

LE PROJET DE TERRITOIRE : UN CHAMP D'INTERVENTION LARGE ET VARIÉ

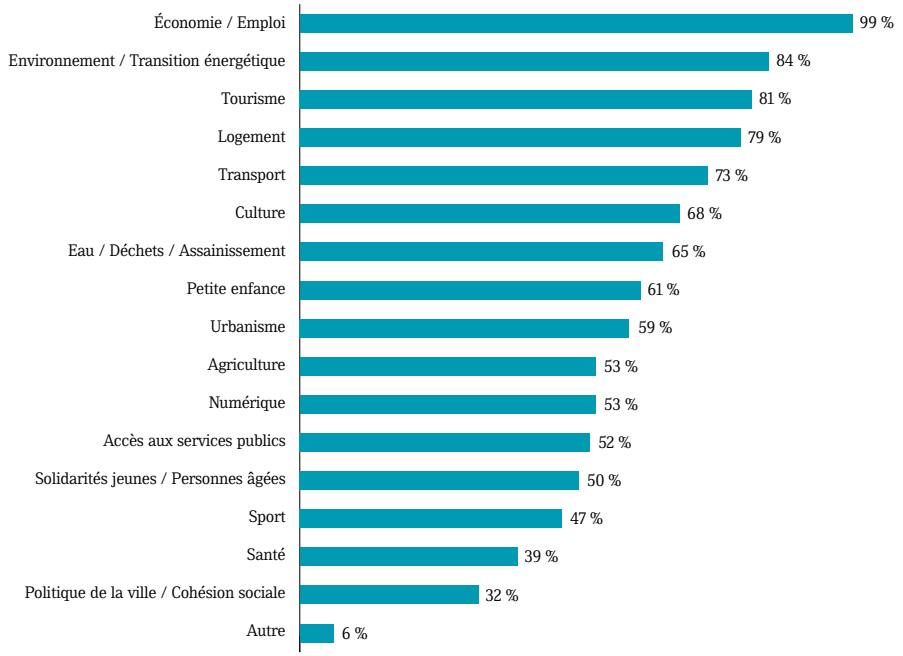
Parce qu'ils ont pour objectif de contribuer au développement local, les projets de territoire peuvent potentiellement couvrir une multitude de domaines. Les communautés qui s'en dotent s'intéressent en premier lieu aux thématiques relevant de leurs compétences. Ces dernières concernent les habitants, mobilisent des acteurs tiers et des collectivités partenaires. Cet enchaînement invite les promoteurs du projet de territoire à étendre son champ d'intervention.

III. I LES DOMAINES PRIVILÉGIÉS

Les projets de territoire couvrent de nombreuses thématiques. Elles sont abordées, post-diagnostic, par l'identification d'enjeux forts, par des indications sur les domaines qui seront prioritairement investis ou par la citation d'opérations à réaliser.

Figurent parmi les thématiques incontournables : l'économie et l'emploi (99 % des communautés dotées d'un projet l'abordent) ; l'environnement, la transition énergétique (84 %) ; le tourisme (81 %) ; le logement (79 %) et le transport (73 %). Alors que le type d'espace (rural, périurbain ou urbain) conditionne généralement les compétences portées par l'intercommunalité, il ne semble pas influer de manière significative sur les domaines abordés par les projets de territoire.

QUELS SONT LES SECTEURS VISÉS PAR VOTRE PROJET DE TERRITOIRE ?


Économie / Emploi 99 %
Environnement / Transition énergétique 84 %
Tourisme 81 %
Logement 79 %
Transport 73 %
Culture 68 %
Eau / Déchets / Assainissement 65 %
Petite enfance 61 %
Urbanisme 59 %
Agriculture 53 %
Numérique 53 %
Accès aux services publics 52 %
Solidarités jeunes / Personnes âgées 50 %
Sport 47 %
Santé 39 %
Politique de la ville / Cohésion sociale 32 %
Autre 6 %

a. Économie et emploi

Le traitement systématique de l'économie et de l'emploi n'est pas surprenant, il rejoint une compétence obligatoire et un enjeu majeur pour l'ensemble des territoires. Cet engagement justifie la volonté des communautés d'être parties prenantes de l'énoncé des priorités régionales qui seront déclinées au travers des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

La démographie, le périmètre de la communauté, ses caractéristiques socio-économiques et les ressources humaines et financières qui en découlent conduisent à traiter de manière différenciée l'économie et l'emploi. Certains projets se cantonnent à programmer la création d'une zone d'activité ou à veiller au raccordement d'une zone au réseau numérique très haut débit, quand d'autres ambitionnent de structurer ou développer une filière dans le cadre d'un cluster ou d'un pôle de compétitivité (la santé pour la communauté urbaine de Strasbourg). Des territoires annoncent leur volonté de soutenir l'économie productive tout en développant les gisements d'emplois de l'économie résidentielle (communauté d'agglomération Loire Forez par exemple). Le soutien à la transmission-reprise d'entreprise, la valorisation de productions locales sont l'occasion d'évoquer des actions concrètes à conduire avec les acteurs du territoire (consulaires, réseau de chefs d'entreprise, etc.).

En matière d'emploi, des territoires se préoccupent :
- de l'accès à des formations de 2e et 3e cycles, à la mise en réseau d'une pépinière, d'un hôtel d'entreprises et d'une maison de l'économie et de l'emploi à créer (communauté d'agglomération Dracénoise, Var – 104 600 habitants) ;
- d'une offre de formation renforcée, du soutien à l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi, de la diversification du tissu économique (Quimper Communauté, Finistère – 56 400 habitants) ;
- de la création d'une maison de l'emploi (communauté de communes de la Thiérache du Centre, Aisne – 28 400 habitants) ;
- du développement de l'emploi par la création de trois nouvelles zones d'activité (communauté de communes du Pays de Châteaugiron) ;
- d'une animation spécifique du réseau des acteurs locaux de l'insertion et de l'accompagnement vers l'emploi, de la création d'emplois par le développement de l'économie « verte » (communauté de communes du Pays Mélusin, Vienne – 11 600 habitants) ;
- de la création d'un groupement local d'employeurs (communauté de communes du canton de Beaumesnil, Eure – 5 200 habitants) ;
- etc.

Le tourisme est généralement intégré dans les parties dédiées à l'économie générant des développements plus ou moins importants selon le potentiel du territoire. Les espaces ruraux, même en l'absence de point d'attraction majeur ou de situation privilégiée (littoral, montagne), se positionnent fortement sur ce secteur, souhaitant professionnaliser et structurer une filière pourvoyeuse de compléments de revenus pour toute une partie des acteurs économiques locaux (commerçants, hébergeurs, agriculteurs par exemple).

Les tourismes vert, culturel, industriel, fluvial et de pleine nature font partie des thématiques régulièrement traitées par les projets de territoire.

L'aménagement de parcours et circuits de randonnée (pédestre, VTT, équestre, fluviale...), la promotion en proximité (départementale, régionale), l'ouverture de sites internet, l'appui à la création d'hébergements diversifiés, l'adoption d'un schéma de développement intercommunal, l'aménagement d'abords de lacs, la mise au point de chartes de qualité, la labellisation d'hébergements, la valorisation de produits du terroir... figurent aussi parmi les actions envisagées par les communautés.

L'agriculture a également sa place dans les rubriques économiques des projets de territoire. Ces derniers prévoient de soutenir l'activité en favorisant le déploiement de circuits courts (organisation de marchés de producteurs par exemple), en veillant à la préservation du foncier agricole (lutte contre l'étalement urbain), ou encore en incitant au déploiement de nouvelles filières, au changement de pratiques (agriculture biologique, agritourisme, production énergétique...). Les communautés urbaines s'intéressent au sujet agricole ; ainsi, Nantes Métropole souhaite *« faire de l'agriculture une composante à part entière de l'économie au cœur de la métropole »*.

b. Environnement et transition énergétique

L'environnement et la transition énergétique ouvrent à de multiples sujets et à des traitements circonstanciés ou plus structurés. Les compétences majeures des communautés (déchets, eau, assainissement) sont évoquées à ce titre pour annoncer par exemple :

- la réduction des volumes de déchets (vente de composteurs individuels), l'encouragement au tri sélectif (sensibilisation de la population, en milieu scolaire...), la mise en place de la tarification incitative ;
- la réalisation d'un équipement (station d'épuration), le renforcement d'une action sur l'assainissement non collectif...

L'adoption par la communauté d'un plan climat énergie territorial conditionne bien sûr la place donnée dans le projet de territoire à la thématique énergie. Cependant, l'engagement fort sur ce champ n'est pas l'apanage des communautés de plus de 50 000 habitants, obligées à cet exercice. Ainsi, la communauté de communes du Pays Mornantais (16 communes, 28 000 habitants) prévoit que son plan local de l'habitat porte une attention particulière aux projets de construction ou de réhabilitation économes en énergie, tout comme la communauté de communes du Val de l'Ailette (26 communes, 11 600 habitants) qui favorisera *« les travaux visant au minimum le niveau BBC (bâtiment basse consommation) avec l'emploi des "nouveaux" matériaux naturels et économiques : paille, lin, bois... »*.

La biodiversité s'inscrit dans ce chapitre environnement pour, par exemple, *« repérer et restaurer la trame bleue »* (communauté de communes du Pays de Mayenne, Mayenne – 31 300 habitants), *« aménager et entretenir des cours d'eau non domaniaux »* (communauté de communes du Grand Couronné, Meurthe-et-Moselle – 9 800 habitants), *« favoriser le maintien de l'activité agricole comme composante du paysage et facteur de maintien de la biodiversité »* (communauté d'agglomération Porte de l'Isère, Isère – 102 200 habitants).

c. Logement, habitat

Nombre de projets de territoire citent le plan local de l'habitat déjà adopté, à réviser ou à mettre en place. Ils tracent leur intention générale et renvoient vers ce document thématique pour la décliner. Des objectifs de production de logements peuvent être annoncés (380 logements neufs par an pour la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency), des attentions particulières sont exposées concernant des quartiers (à requalifier), des publics cibles (*« aider différemment des catégories de public en fonction de l'évolution des situations des personnes »* – communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'Estuaire), des types de logements (haute qualité environnementale, basse consommation...).

Certaines agglomérations établissent le lien entre cette partie du projet de territoire et leur engagement sur la politique de la ville.

d. Transport, mobilité

Les projets des communautés des espaces ruraux abordent très fréquemment les questions de mobilité en visant spécialement les personnes âgées et les jeunes. Il s'en suit des actions de renforcement des transports à la demande, des négociations envisagées avec les autorités organisatrices de transports (département, région).

Les groupements urbains, pour leur part, citent les plans de déplacements urbains et les projets des syndicats en charge du transport urbain quand ils n'assurent pas cette dernière compétence directement. Pour ces communautés, la dynamique des déplacements et de la mobilité est reliée à des questions d'aménagement, d'urbanisme et de logement, en visant notamment au désenclavement de quartiers en difficulté. Elles abordent également les questions de transports de marchandises, les déplacements « doux » (piétonniers, cyclistes) et l'intermodalité.

e. Santé, petite enfance, personnes âgées

La santé est évoquée sous deux angles : la prévention et l'accès aux soins. Sur ces registres, les communautés proposent des démarches ponctuelles (création d'une maison de santé par les communautés Centre Mauges, Maine-et-Loire – 24 800 habitants – ou du Haut-Jura Saint-Claude ; campagne d'information en direction d'un public cible) ou l'engagement de réflexions (accompagner et mettre en synergie les projets existants dans le domaine de la santé pour la communauté de communes du Pays de Limours, Essonne – 26 800 habitants). En matière de prévention, l'attention peut être portée sur la qualité de l'air et les nuisances sonores dans les espaces urbains.

Les publics cibles (petite enfance et personnes âgées) sont plutôt traités par des communautés d'espaces ruraux ou périurbains qui, en termes de compétence, sont davantage engagées que les territoires urbains. Les programmations de crèches, de centres de loisirs, l'assistance à domicile des personnes âgées... sont récurrentes.

f. Action sociale et cohésion

Le domaine social est traité sous différents angles. Il peut s'insérer dans des axes dédiés à :

- l'habitat : projet ou révision de PLH, création de logements sociaux... ;
- la politique de la ville : promotion d'écoles de la deuxième chance, appui social aux personnes isolées, désenclavement de quartier par les transports, programme de rénovation urbaine, accueil des gens du voyage... ;
- la santé (voir supra) ;
- l'accès à des services ou à des équipements pour des publics jeunes, personnes âgées, dépendantes, en difficulté : loisirs, sport, culture, Ehpad ;
- l'insertion par l'économie : soutien aux réseaux de l'économie sociale et solidaire, mission pour l'emploi...

Des projets de création de centres intercommunaux d'action sociale sont également cités.

g. Aménagement du territoire

De manière plus transversale, les projets de territoire s'attachent à l'aménagement en citant, parmi leurs actions prioritaires, la mise en place de documents : PLH, PLUi, PCAET, Scot... Par le biais de ces plans ou schémas, les communautés souhaitent assurer une meilleure gestion de l'aménagement du territoire, la lutte contre l'étalement urbain, la revitalisation des centres-bourgs (l'agglomération Bourges Plus, Bassin de Pompey)... Cette perspective de déclinaison des projets de territoire en documents sectoriels et planificateurs conforte la position du projet comme point nodal de l'action publique locale.

Les préoccupations d'aménagement du territoire telles que l'accessibilité des services publics ou la couverture numérique très haut débit se retrouvent de manière également significative dans les projets de territoire. Au-delà des actions à leur portée dans ces domaines, les communautés prévoient souvent d'activer l'État, ses agences ou les départements et les régions pour s'assurer d'une prise en compte d'un déficit d'accès ou de services ou s'insérer dans des plans de déploiement (exemple de la communauté urbaine Brest Métropole Océane qui, pour l'accès au très haut débit, fait référence à la stratégie de cohérence régionale d'aménagement numérique – Scoran).

h. Organisation des services communautaires

Au titre des autres domaines visés par les projets de territoire, il convient de citer les questions d'organisation interne à la communauté. Avant même les obligations posées par la loi de réalisation d'un schéma de mutualisation, un certain nombre de projets de territoire se sont saisis de la question de l'organisation des services techniques et administratifs des communes et de la communauté. Ainsi, dans son projet bâti en 2011, la communauté du Pays Mélusin prévoit *« l'étude d'une gestion mutualisée des agents [qui] peut permettre d'améliorer*

les conditions d'emploi des personnels, de créer de véritables pôles de compétences et d'investir les gains budgétaires réalisés dans l'amélioration du service public ». Les communautés de communes du canton de Saint-Savin (Hautes-Pyrénées – 4 000 habitants), de Vic-Montaner (Hautes-Pyrénées – 13 000 habitants) et Auxonne Val de Saône (Côte-d'Or – 15 000 habitants) ont également évoqué cette question en en faisant, pour certaines, un axe stratégique de leur projet.

L'ORGANISATION DES SERVICES DANS LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS MÉLUSIN

Soutenir l'économie verte

L'économie « verte », constituée des filières agricoles de production, de transformation, de commercialisation, d'enseignement et de recherche, comprend plus de 200 entreprises sur le territoire. Afin de renforcer l'économie de ce secteur et donc l'emploi, via une meilleure efficacité énergétique, un programme d'actions labellisé en Pôle d'Excellence Rural va être conduit :

- Une **première phase de diagnostic énergétique** impliquera les exploitations du territoire,
- La mise en place de solutions de **séchage en grange** permettra de nouvelles pratiques dans les systèmes fourragers,
- Une **unité de méthanisation** valorisera des matières fermentescibles du territoire en énergie (lisiers, déchets verts...),
- Un **centre de ressources de l'économie verte** sera à la fois une vitrine et un lieu de vulgarisation et de transfert de la recherche-développement.

Approfondir les coopérations intercommunales

Locaux de la CCPM

La Communauté de communes du Pays Mélusin met en œuvre un vaste champ de compétences même si dans certains domaines, la pertinence de rapprochements reste à étudier notamment, en matière de **circulation** (voiries de bourg, chemins ruraux, itinéraires pédestres, accessibilité...), **d'urbanisme** ou **d'actions sociales (CIAS).**

Les orientations locales en matière de réforme territoriale assurent à la Communauté de communes une certaine stabilité institutionnelle à l'échelle de ce programme. Toutefois, les modalités d'une **coopération avec les intercommunalités proches** devront être recomposées avec notamment l'évolution des syndicats de projets (Pays) ou de services (eau - assainissement, rivière). En interne, il reste qu'au-delà d'un renforcement des fonctions de **groupement de commandes**, l'étude d'une **gestion mutualisée des agents** peut permettre d'améliorer les conditions d'emploi des personnels, de créer de véritables pôles de compétences et d'investir les gains budgétaires réalisés dans l'amélioration du service public. Ces chantiers permettront de préparer au mieux un **schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services** prévu par le législateur pour 2014.

Projet de territoire du Pays Mélusin P 15

i. Les « autres thématiques »

Parmi les « autres thématiques » citées par les communautés figurent :

- la préservation du paysage (Montpellier Méditerranée Métropole, Bassin de Pompey, Pays de Nay, Portes de Puisaye Forterre, Pontgibaud Sioule et Volcans) ;
- la sécurité pour les communautés de la Moyenne Moselle et de Metz Métropole ;
- l'enseignement supérieur (communautés de Castres-Mazamet, du Beauvaisis, du plateau de Saclay, Metz Métropole, Pays de Montbéliard Agglomération...) ;
- la coopération décentralisée pour la communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral ;
- le développement de la « smart city » pour la communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée.

Les grandes métropoles traitent également de leur positionnement international compte tenu de leurs caractéristiques géographiques (frontalière, plate-forme de transport internationale) et/ou de filières économiques (secteurs exposés à la concurrence mondiale).

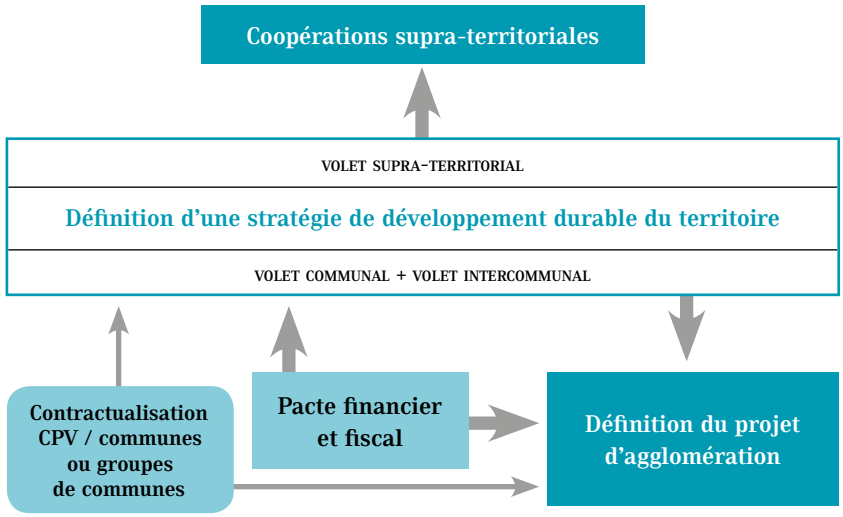
III. 2 LE RAPPORT AUX AUTRES DOCUMENTS STRATÉGIQUES, DE PLANIFICATION OU DE PROGRAMMATION

Le projet de territoire prend place parmi un ensemble de documents dont une communauté peut se doter ou qui sont portés par d'autres acteurs infra-communautaires (les communes) ou supra-communautaires (syndicat de Scot, département, région, agences de l'État).

a. Les documents communaux et communautaires

Le projet de territoire a une capacité à évoquer d'autres documents pour lesquels il représente un socle. Ainsi, il est fait état de nombreux liens entre le projet de territoire et le déclenchement ou l'approfondissement d'un programme ou d'un plan : le projet de territoire peut être l'occasion de lancer un programme de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, un schéma de mutualisation, un programme pluriannuel d'investissement, un pacte financier et fiscal, un PLU intercommunal, etc.

L'IMBRICATION DU PACTE FINANCIER ET DU PROJET DE TERRITOIRE DANS LA DÉMARCHE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU PAYS VOIRONNAIS


Coopérations supra-territoriales
VOLET SUPRA-TERRITORIAL
Définition d'une stratégie de développement durable du territoire
VOLET COMMUNAL + VOLET INTERCOMMUNAL
Contractualisation CPV / communes ou groupes de communes
Pacte financier et fiscal
Définition du projet d'agglomération

Parmi les outils majeurs dont se dotent les communautés, et qui sont articulés avec leur projet de territoire, figure le pacte financier. L'étude réalisée par l'AdCF sur les pactes financiers et fiscaux[2] rend compte de l'imbrication entre le projet et le pacte. Des communautés « rattachent » l'un à l'autre (Coglais Communauté), parlent de la légitimité qu'ils ont tirée du projet pour tracer le pacte (Plaine Commune), d'un prolongement, d'une traduction assurée par le pacte (Thiérache du Centre, Porte de l'Isère), d'un départage qui s'opère (Pays du Voironnais) entre l'expression des ambitions politiques (projet) et l'identification des moyens (pacte).

EXEMPLE DE PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT - ORLÉANS VAL DE LOIRE

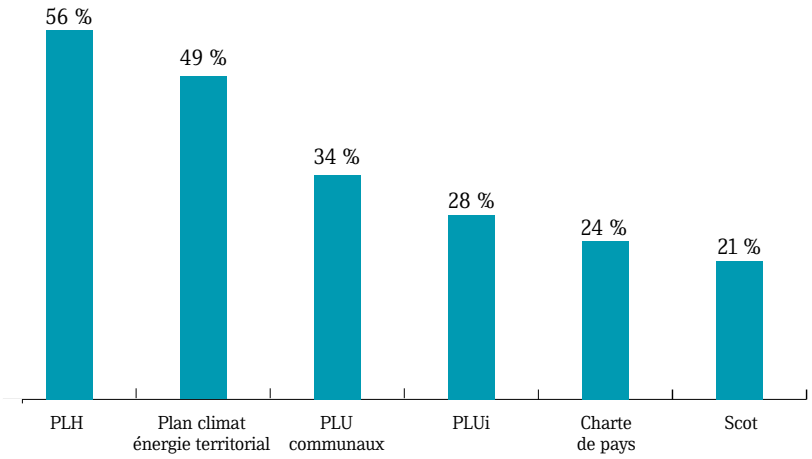
Projets majeurs d'investissement	2015-2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	24,500	2,995	5,519	4,669	4,419	4,319	2,579
AMÉNAGEMENT ÉCONOMIQUE	12,000	2,545	2,329	2,279			0,789
Parcs d'activité extension / aménagements nouveaux parcs		1,140	0,450	1,600			0,110
Nord Ouest	2,000						
- Sud	2,000						
- Nord Est	2,000						
Soutien filières horticoles, pépinières, maraichage agriculture péri-urbaine	1,800	0,025	0,355	0,355	0,355	0,355	0,355
Aides économiques - TPE	1,800	0,180	0,324	0,324	0,324	0,324	0,324
Friches industrielles - aides au réinvestissement par des opérateurs privés	2,400	1,200	1,200				
EMPLOI	0,500	0,200	0,100	0,100	0,100		
GRANDS PROJETS ECONOMIQUES	5,000	0,400	1,020	1,020	1,020	1,020	0,520
Numérique /vallée numérique du végéta (accueil activités Saclay) dont 1M€ pour THD	2,000		0,500	0,500	0,500	0,500	
Projets structurants - Pôles d'excellence - Projets cosmétiques - BRGM	3,000	0,400	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR/RECHERCHE	7,000	0,050	2,190	1,190	1,190	1,190	1,190
Participation à l'opération HPM - Enseignement supérieur	6,000		2,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Développement des filières paramédicales	1,000	0,050	0,190	0,190	0,190	0,190	0,190
BUDGET ANNEXE PEPINIERES	24,000	1,76	8,96	4,01	4,01	4,01	1,25
Pépinières Budget annexe - déplacer la pépinière de St Jean de Braye - Maison de l'innovation	6,000		1,000	1,250	1,250	1,250	1,250
French Tech (dont foncier)	18,000	1,760	7,960	2,760	2,760	2,760	
BUDGET ANNEXE CFA	0,345	0,058	0,058	0,058	0,058	0,058	0,058

Extrait du projet d'agglomération d'Orléans Val de Loire – une programmation pluriannuelle des investissements 2015-2020

2. *Cf. pages 26 et 27 de l'étude AdCF*
Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire, *janvier 2015*.

Le graphique ci-dessous illustre l'importance de ces liens (capacité du projet de territoire à orienter d'autres documents) pour deux plans sectoriels : le plan local de l'habitat (cité dans 56 % des cas) et le plan climat énergie territorial (49 %). En troisième position apparaissent les PLU communaux (34 %), ce qui, compte tenu de la nature du projet de territoire (absence de force juridique), n'est pas négligeable.

QUELS DOCUMENTS SONT ORIENTÉS PAR LE PROJET DE TERRITOIRE ?



b. Les documents supra-communautaires

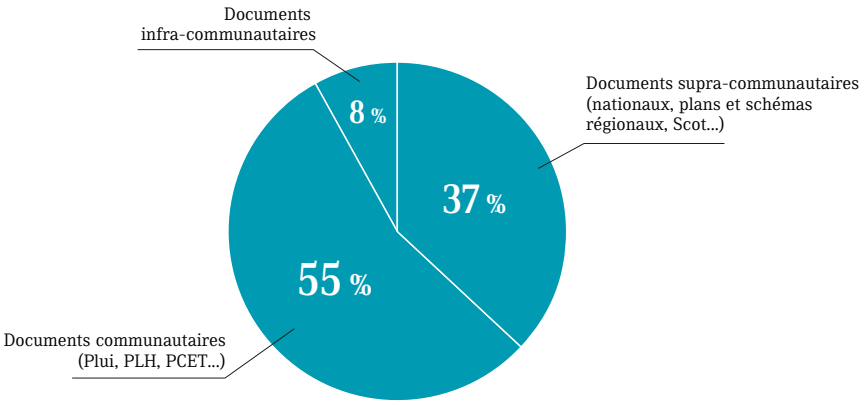
Les liens avec les documents supra-communautaires sont un peu moins prononcés.

Si la relation du projet de territoire aux documents régionaux est avérée dans 37 % des cas, la prise en compte par l'échelle régionale des documents communautaires est moins évidente. Pour leur stratégie, nombre des communautés prennent en considération les déploiements annoncés ou en devenir, par exemple dans le domaine de l'enseignement supérieur ou pour la préservation ou la restauration de la trame verte et bleue. De plus, le projet de territoire peut être construit pour assurer un point d'appui au dialogue régional.

L'absence de relation organique entre les communautés et les pilotes des documents régionaux est la première explication à une faible prise en compte régionale des documents des territoires. Parmi les documents pour lesquels une prise en considération du projet de territoire est effective ressort le Scot (20 %), les structures porteuses intégrant pour le coup les communautés. Les limites de l'association des communautés à l'élaboration de schémas surtout régionaux, leur faible territorialisation et appropriation locale, lorsqu'ils sont adoptés, expliquent en grande partie le peu d'entrecroisement entre des stratégies locales et régionales.[3]

3. *Cf. étude AdCF, Les schémas régionaux (à paraître).*

DOCUMENTS DONT TIENT COMPTE LE PROJET DE TERRITOIRE



III. 3 L'ARTICULATION AVEC LES STRUCTURES INTER-COMMUNAUTAIRES

La portée du projet de territoire ne s'arrête pas aux limites de la communauté. Les projets évoquent fréquemment les relations aux autres collectivités (dans 44 % des cas), ils insèrent la stratégie communautaire dans un contexte territorial plus large. Des interactions sont envisagées avec les communautés voisines et les différents échelons territoriaux (pays, parc naturel régional, région), notamment pour souscrire un contrat. Disposer d'un projet de territoire permet à ces communautés de mieux appréhender leur interdépendance aux autres territoires et de peser dans leur environnement.

a. Les coopérations métropolitaines

Les diagnostics abordent fréquemment le positionnement du territoire par rapport à des métropoles voisines, caractérisent la situation d'enclavement ou de carrefour de la communauté, citent les dynamiques supra-locales (arc alpin ou atlantique, sillon rhodanien ou lorrain, etc.). Ces explications de contexte ouvrent plus rarement sur l'évocation de coopérations concrètes. Le projet d'agglomération Acte II 2007-2013 de Grenoble-Alpes Métropole se positionnait sur ce champ en consacrant une de ses parties à sa volonté de « se saisir de la dynamique de coopération métropolitaine ».

L'apparition récente des pôles métropolitains suite à la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 (bien que précédée d'expérimentations de coopérations métropolitaines encouragées dès 2005 par la Datar) explique peut-être, pour partie, cette faible évocation.

b. Le rapport communauté/pays

L'état des relations entre la communauté et la structure inter-communautaire illustre l'articulation pratiquée ou non entre les projets de territoire et les chartes dont sont porteurs les parcs et les pays. Certaines communautés ne mentionnent pas l'existence du pays et de son projet quand d'autres y font référence et assurent des complémentarités (Pays de Mayenne, Quimper Communauté). Certaines se félicitent de l'existence d'un projet inter-communautaire, disposant ainsi d'un cadre pluriannuel et concerté dans lequel inscrire leur action ; d'autres déplorent le décrochage entre les exercices communautaire et inter-communautaire et le trouble provoqué lors de la diffusion des documents par les deux structures.

LE PARTAGE DES TÂCHES ENTRE LA COMMUNAUTÉ SÈVES-TAUTE, LE PARC NATUREL RÉGIONAL DES MARAIS DU COTENTIN ET DU BESSIN ET LE PAYS DE COUTANCES

Après les élections de 2008, la communauté de communes Sèves-Taute voulait se doter d'un plan d'action et travailler avec les citoyens ; le parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, innovant en matière de développement durable, l'a alors incitée à élaborer un Agenda 21. En 2010, la communauté a donc mis en place la démarche participative pour l'élaborer.
Lors de rencontres entre le pays de Coutances et la région Basse-Normandie, un technicien de la région évoquait l'idée de mettre en place un projet de territoire pour la communauté. L'Agenda 21 venant d'être élaboré, il n'apparaissait pas pertinent d'engager une nouvelle démarche de concertation sur cet espace ; il a plutôt été décidé d'élaborer un projet de territoire à l'échelle du pays de Coutances. Le collectif Ville Campagne et Mairie-conseils[4] ont accompagné le pays dans l'élaboration d'un projet de territoire partagé. Le document a été approuvé en 2013.
Au niveau de la communauté, en prolongement de l'Agenda 21, la décision a été prise d'engager l'élaboration d'un PLUi, actuellement en cours.

La relance des coopérations inter-communautaires par le biais des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)[5] – en confiant aux communautés l'initiative de la création de ces structures et leur pilotage – pourrait contribuer à améliorer la complémentarité d'action et de formulation de projet. Mais la montée en capacité des communautés et l'élargissement de leur périmètre posent cependant, avec d'autant plus d'acuité, la question de l'articulation des actions des uns et des autres. Si certaines communautés atteignent une superficie et réunissent des compétences qui réduisent l'intérêt d'un PETR, d'autres ressentent le besoin de s'adosser à un pôle pour entrer en négociation avec leur département et leur région, pour bâtir une stratégie territoriale ou encore assurer des services communs.

4. *Service d'intérêt général de la Caisse des Dépôts qui apporte un appui aux élus des communes de moins de 3 500 habitants et aux élus intercommunaux.*

5. *Instaurés par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.*

LES TERRITOIRES QUI FONT PROJET

Gilles Rey-Giraud, ancien responsable politiques territoriales d'Etd

Le développement stratégique est une vocation des pays ou des PETR. Qu'est-ce qui différencie un projet de territoire de pays de celui d'une communauté ?
Les différences tiennent à la nature et aux statuts de ces territoires.

Ainsi les pays ont été créés par la loi en tant que territoires de projet, sans compétences déléguées : l'élaboration d'une stratégie de développement territorial est donc leur vocation première, mais pas la maîtrise d'ouvrage d'actions qui sont du ressort des intercommunalités et communes qui les composent. De ce fait, la difficulté majeure pour un certain nombre de pays a été de traduire une stratégie – la charte construite autour d'axes couvrant l'ensemble des champs du développement – en actions portées par les intercommunalités et/ou les communes.

À l'inverse, les intercommunalités se sont construites sur la délégation de compétences et sur la gestion de celles-ci. Le passage à l'élaboration d'une stratégie de leur territoire ne s'est souvent fait que dans un second temps, mais c'est un mouvement qui s'accélère au fil du temps, une fois la prise de compétences digérée. Cela étant, j'ai le sentiment que l'élargissement récent ou futur d'un nombre important de communautés peut être un frein à l'élaboration d'un projet territorial, la préoccupation première revenant à des questions d'harmonisation des compétences et de gestion des ressources humaines ; un effort d'animation, de pédagogie et de coordination politique et technique est toujours nécessaire.

Quelles sont les évolutions qui poussent les communautés à élaborer des projets stratégiques ?
Il y a eu un passage progressif de l'intercommunalité de gestion et d'action à celle de projet ; cela rend nécessaire une évolution d'une partie au moins des métiers et profils des agents : l'élaboration d'un projet territorial cohérent nécessite en effet une animation transversale, la mise en œuvre de méthodes de concertation interne et externe. À mon sens, cette évolution et ces moyens ne sont pas encore réunis dans les communautés, même si, aujourd'hui, bon nombre d'entre elles ont à la fois la volonté et la capacité à se projeter. L'élargissement du champ de leurs compétences les pousse en effet à faire le lien vers un projet de communauté plus stratégique, voulu par les élus et ensuite décliné en actions.

Qu'est-ce qui différencie un projet de territoire de communauté urbaine, d'agglomération et de communes ?

Entre communautés, les différences de moyens humains et financiers produisent une très grande hétérogénéité dans la capacité d'élaboration d'un projet de territoire, tout autant que dans le contenu de ce projet.

Parmi les communautés de communes les plus petites, certaines restent encore à une intercommunalité de gestion ou au portage d'actions communautaires en s'appuyant sur une ingénierie externe, départementale ou de niveau pays par exemple. L'élaboration d'une stratégie est une marche encore difficile à franchir.

Dans les communautés plus grandes, et en particulier les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, les problèmes sont autres : les moyens humains existent, ainsi que la capacité de réflexion stratégique, mais la difficulté peut être de mobiliser les différentes directions au service d'un projet de développement transversal. En effet, il semble que plus le nombre de personnes dans la structure est élevé, plus il est difficile de coordonner et d'éviter les visions sectorielles ; cela rend aussi plus difficile un portage politique transversal. Il devient alors d'autant plus nécessaire de développer, au sein de ces communautés, les métiers de l'animation et de la coordination inter-services pour l'élaboration du projet ou la conception d'opérations complexes.

Quelle est la complémentarité entre le projet de territoire et d'autres documents définissant une stratégie territoriale (comme par exemple Scot, PADD[6] ou Agenda 21) ?

Le projet de territoire n'est pas un document, c'est avant tout une démarche qui se concrétise dans un document qui peut prendre des formes diverses. Certains Agendas 21 ou PADD de Scot correspondent à un réel projet de territoire, embrassant de manière cohérente l'ensemble des champs du développement territorial.

Pour autant, tous les Agendas 21 et tous les PADD ne représentent pas des projets de territoire complets, soit qu'ils sont positionnés dans une fonction de « laboratoire » du développement durable pour les Agendas 21, soit qu'ils sont concentrés sur des finalités d'aménagement pour les PADD.

Il y a cependant tout à gagner à faire converger ces différents documents et, parfois, l'Agenda 21 ou le PADD peuvent représenter une opportunité ou un premier pas pour se lancer dans l'élaboration d'une stratégie plus globale.

6. *PADD : plan d'aménagement et de développement durables – document intégré à un Scot.*

III. 4 UNE ESQUISSE DE TYPOLOGIE DES PROJETS DE TERRITOIRE

Contribution de Radia Daoud, chef de projet prospective et stratégie territoriale, Grenoble-Alpes Métropole

Dans un contexte de bilan de notre propre projet d'agglomération, nous nous sommes intéressés aux processus de construction des projets de territoire, dits « projets d'agglomération » ou « projets communautaires ». Sur la base d'entretiens qualitatifs, menés auprès des services de plusieurs communautés, nous avons interrogé la manière dont ont été construits et conduits ces projets. Des grandes tendances ont été identifiées et ont abouti à une première typologie.

La construction d'un « projet d'agglomération », issu de la LOADDT du 25 juin 1999, représente pour les communautés l'opportunité d'exprimer leur vision politique et stratégique pour le développement de leur territoire. L'absence de contraintes fortes de la loi (en termes de délais d'engagement, de modalités d'élaboration…) leur a permis de s'approprier assez librement la démarche. De manière générale, la décision d'engager un projet reste très liée à l'évolution de la structure intercommunale (suite aux nouveaux exécutifs de 2001 et 2008, à la création de la communauté, ou encore après une fusion). Chaque projet reste unique, puisqu'il répond à un contexte politique, institutionnel et territorial propre.

On remarque toutefois, d'une agglomération à l'autre, quelques similitudes dans les intentions portées au « statut » donné à ce document. Les tendances observées permettent de dégager trois types de projet : le projet programmatique sur la durée du mandat, le projet stratégique et opérationnel à moyen terme, et le projet d'ambition prospective, regardant très loin vers l'avenir.

Le « plan de mandat communautaire »

Ce premier cas de figure intervient notamment par choix de la majorité exécutive de ne pas imposer son propre plan de mandat pour lui préférer un projet communautaire partagé. L'objectif reste de favoriser l'émergence d'une cohésion politique forte autour d'un projet à tendance programmatique, construit au travers de l'expression des élus et des services. La cible d'acteurs associés à la démarche est restreinte à ces deux principaux contributeurs. Le projet se traduit par des axes de développement sectoriels et par des actions opérationnelles à mener dans la période du mandat. En termes de méthode, on observe des délais de construction plutôt courts – de six à douze mois – entre les premières concertations et l'adoption du projet définitif, et ce afin de pouvoir rapidement le mettre en œuvre (« le temps est compté »). Dans ce type de projet, on constate enfin que les actions proposées ont parfois pu faire l'objet de réajustements de priorité en cours de mandat, notamment eu égard à d'éventuelles contraintes budgétaires.[7]

7. *Sur ce registre, le projet de la communauté d'agglomération Loire Forez peut être consulté : http://www.loireforez.fr/site/haut/bloc_tetiere_haut/accueil/zoom_et_actualites/actualites/loire_forez_partageons_plus_qu_un_territoire*

La feuille de route stratégique et opérationnelle

Certaines communautés s'engagent dans une logique de développement du territoire à moyen voire long terme, et dans ce cas, le projet a vocation à traduire une vision stratégique large, dans l'espace et dans le temps, dépassant le cadre des compétences exercées, et sans pour autant concurrencer d'autres documents d'orientation comme le Scot. L'approche se veut par grands enjeux et objectifs, souvent consensuels par ailleurs (*« développer un habitat de qualité », « promouvoir une économie innovante »*...), qui se voient complétés par l'identification de quelques « grands chantiers » pour la communauté. La démarche se montre plutôt collaborative, en intégrant de manière affirmée des contributions externes par des dispositifs participatifs (enquêtes auprès des habitants, réunions publiques...) ou par la concertation des partenaires publics et parapublics (services de l'État, agences d'urbanisme...). De fait, elle est donc plus longue : un délai de 12 à 20 mois est observé. La mise en œuvre du projet et le suivi de la réalisation de ses « opérations phares » feront l'objet *a posteriori* de reportings réguliers[8].

Le récit prospectif

L'absence de nature réglementaire du projet et la présence de documents sectoriels forts (comme par exemple un PLU intercommunal) sont parfois l'occasion de faire du projet de territoire un recueil d'envies, d'images, de projections vers un avenir sans doute incertain mais pour lequel il n'est pas souhaité se censurer. Derrière la poésie des imaginaires et du « destin commun » s'exprime la volonté de fonder des orientations sur un système de représentations et de valeurs comme socle pour l'avenir du territoire. La démarche peut parfois être longue (24 mois), car elle s'appuie sur l'expression d'une multitude d'acteurs : élus bien entendu, mais aussi habitants, acteurs socio-économiques, territoires voisins... Le projet ainsi produit s'inscrit dans un horizon très prospectif (2025, 2030) et propose de positionner la communauté dans les rôles qu'elle pourra jouer dans la mise en œuvre d'actions possibles. Il conforte l'émergence d'un écosystème territorial, mélangeant les parties prenantes et dépassant largement le temps de la communauté[9].

La diversité des projets existants montre une perméabilité certaine à la typologie présentée ici. Si le statut donné au projet reste bien identifié, certains aspects s'articulent davantage d'un type à l'autre – comme l'ouverture aux citoyens, la présence d'actions opérationnelles ou encore les liens avec les documents sectoriels.

La réussite d'un projet se mesure dans sa capacité à s'inscrire rapidement comme le « document de référence » de la communauté, sur lequel pourront s'appuyer à la fois les engagements politiques, les orientations des documents sectoriels ou le projet d'administration. Il réside enfin une constante : le processus de construction du projet de territoire et le temps de la démarche sont tout aussi importants que le « produit » final. Au gré des étapes de concertation, des travaux de rédaction, des ateliers, des enquêtes... ce sont des élus, des services, des territoires qui apprennent à s'écouter, à dialoguer, à construire ensemble cette feuille de route commune : au travers elle, c'est tout un intérêt communautaire partagé qui s'exprime.

UN EXEMPLE DE « RÉCIT PROSPECTIF » - NANTES 2030, DEMAIN MA VILLE

MA VILLE DEMAIN 2030
La démarche
La mise en mouvement
Le temps des idées
Imaginer les possibles
Choisir un cap
LE PROJET 2030
hiver 2010 – printemps 2011
2ème semestre 2011
1er semestre 2012
Rentrée 2012 - fin 2012
14 décembre 2012
Principes
Qui a participé ?
FAQ
Les publications
Principes
Ma Ville Demain, les principes et le calendrier de la démarche
Si la métropole nantaise est reconnue pour sa qualité de vie et son développement équilibré, il convient dès aujourd'hui d'engager une réflexion pour réussir les défis du 21e siècle. Avec 100.000 habitants supplémentaires dans l'agglomération d'ici 20 ans, l'importance des enjeux climatiques et énergétiques, l'allongement de la durée de vie et les évolutions des besoins qui l'accompagnent, les potentiels de la révolution numérique, ou encore l'internationalisation des échanges, il est important que chacun puisse apporter ses idées, ses attentes, faire partager sa réflexion, proposer des pistes pour préparer l'avenir.
C'est l'ambition de Ma Ville Demain, inventons la métropole nantaise de 2030.
Aussi, les 24 maires de l'agglomération ont souhaité confier à l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (Auran) la coordination de la démarche de projet de territoire : Ma Ville Demain, inventons la métropole nantaise de 2030. Dans le cadre de ce mandat, ont alors été organisées deux années d'échanges, de débats, de contributions dans la perspective d'élaborer un projet collectif largement partagé qui inspire et oriente l'action de tous et de chacun, citoyens, élus, décideurs publics et privés... Cette démarche ambitieuse, dont les principes ont été adoptés par l'ensemble du conseil communautaire de Nantes Métropole le 25 juin 2010, a pour objectif d'interroger collectivement le présent et l'avenir, la vie quotidienne, les valeurs partagées, les pratiques et les habitudes, d'imaginer les progrès à faire, les innovations à conduire, les pistes nouvelles à ouvrir...
Basée à la fois sur un travail participatif, un libre accès aux éléments de repères du territoire, la transparence sur l'ensemble des contributions, un travail d'analyse de tous les contenus et un apport d'expertises, la démarche repose sur un cadre ouvert. La réflexion ne s'arrête pas aux seules compétences de la communauté urbaine mais interroge en profondeur la vie de la Cité, le vivre ensemble, les choix de développement, le rapport de la métropole au monde. Il ne s'agit ni d'ouvrir un débat sur les politiques publiques, menées à court et moyen terme par Nantes Métropole et les communes, ni de doter la communauté urbaine d'un plan d'actions. Ces réflexions existent déjà, ainsi que les grands documents de planification (Programme Local de l'Habitat, Plan de Déplacements Urbains...). Ma Ville Demain s'attache à cerner les contours d'un modèle de société locale pour aujourd'hui et pour demain.
Les 4 temps de la démarche
La démarche Ma Ville Demain s'est déroulée en quatre temps, allant de la mise en mouvement à l'élaboration d'un projet pour 2030. Chacune de ces étapes prépare la suivante. Aussi, plus de deux ans

http://www.mavilledemain.fr/articles/127-principes.html

8. *Le projet de territoire de la communauté de communes du Pays de Châteaugiron s'inscrit dans cette logique : http://www.cc-payschateaugiron.fr/wp-content/uploads/2012/06/ProjetTerritoire-bdef.pdf*

9. *La démarche et le projet « Nantes 2030, demain ma ville » se rapprochent de ce type : http://www.mavilledemain.fr/articles/127-principes.html*

PARTIE IV

LES ACTEURS ET LES DÉMARCHES D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE

LES ACTEURS ET LES DÉMARCHES D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE

IV

Si la production du document support du projet de territoire importe et marque un aboutissement, son élaboration est bien le point majeur. L'engagement du processus, son pilotage, sa conduite et les ressources mobilisées impriment une tonalité. Selon les options retenues, la démarche pourra être plus ou moins participative, mobilisatrice, fédératrice. Là encore, des choix doivent être opérés en amont selon les objectifs et la profondeur de champ décidés par les élus communautaires.

IV. I LES ÉLÉMENTS DÉCLENCHEURS

Les étapes importantes de la vie d'une communauté (création, extension, renouvellement de l'exécutif...) figurent parmi les principaux éléments déclencheurs de cette démarche de projet.

a. La création de la communauté ou le changement de périmètre

Si les travaux préalables sur les statuts d'une future communauté (suite à création, transformation ou modification de périmètre) et à l'installation d'un nouveau conseil communautaire rendent possibles des échanges techniques et politiques approfondis pour s'entendre sur les objectifs de la communauté et les conditions de son fonctionnement (périmètre, gouvernance, compétences...), les relations tissées autour du projet permettent d'approfondir les réflexions sur les raisons de coopérer et sur les enjeux du territoire.
Il s'agit de définir l'identité de la communauté, d'identifier un socle commun entre ses parties prenantes, d'établir un dialogue entre les élus des communes membres, avec les services municipaux et communautaires voire avec des partenaires tiers. Aussi, nombre d'interlocuteurs placent comme une étape naturelle le projet de territoire à l'issue de la création de la communauté ou de la révision de son périmètre : *« La communauté vient de s'élargir à six nouvelles communes, quadruplant sa population. Le projet de territoire reste donc à construire sur cette structure élargie »* (communauté de communes du Haut-Chablais, Haute-Savoie – 12 400 habitants) ; *« La communauté de communes est en réflexion de fusion avec une communauté voisine. Le projet de territoire sera donc élaboré dans le cadre de ce regroupement »* (communauté de communes Centre Armor Puissance 4, Côte-d'Armor – 8 500 habitants).
Le projet vient compléter le socle juridique et financier (statuts) constituant la structure, il pose les fondements de l'action collective permettant de dépasser l'addition des préoccupations communales pour déterminer les priorités communautaires.

b. De l'organisation de services aux stratégies territoriales

L'élargissement important d'un périmètre communautaire (passage d'une quinzaine de communes à plus de 50 par exemple) peut entraîner **un positionnement largement modifié, invitant la nouvelle communauté à combiner la délivrance de services de proximité et une réflexion stratégique d'aménagement de son territoire.** Cette dernière s'intéressera aux dynamiques de développement économique, de préservation environnementale, de renforcement de son attractivité, etc. Ce positionnement peut d'ailleurs interférer avec des missions jusqu'alors dévolues à des entités inter-communautaires (pays, parc naturel régional).

Cette tendance devrait être confortée par la prise en charge de compétences ou de missions invitant la communauté sur le champ de la stratégie territoriale. Le mouvement engagé dans le domaine de l'urbanisme (généralisation des PLU intercommunaux prévue par la loi Alur, prise en charge des missions d'instruction des autorisations d'urbanisme[10]) participe largement de cet élan des communautés vers la formulation de stratégies territoriales. Les réflexions et les outils que supposent ces compétences entraînent les techniciens et les élus sur des perspectives stratégiques d'aménagement du territoire. De la même manière, la

10. *Cf. étude AdCF/AMF 2014,* Instruction des autorisations d'urbanisme : les enjeux d'une nouvelle organisation locale.

diffusion programmée des plans climat air énergie territoriaux (PCAET) dont auront la charge les communautés, promus par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, devrait les inviter à renforcer encore leur positionnement stratégique.
À terme, le projet de territoire pourrait s'affirmer davantage encore comme le socle de documents sectoriels dont les communautés ont la responsabilité et dédiés à l'urbanisme (Scot, PLUi), à la transition écologique (PCAET), à l'habitat (PLH), à la mobilité...

c. Le nouveau mandat

Le calendrier électoral interfère nécessairement sur le projet de territoire. Suite au renouvellement des instances délibérantes, le nouvel exécutif peut vouloir réviser ou ajuster certaines orientations de la stratégie de la communauté, ou la rendre plus saillante en engageant une démarche de projet de territoire. Le projet pourra décliner les orientations débattues lors de la campagne électorale et se caler sur le temps du nouveau mandat. Ainsi, la communauté d'agglomération Loire Forez (Loire – 80 000 habitants) a formalisé un « plan de mandat 2008-2014 » ; son président, Alain Berthéas, précise dans l'éditorial : *« C'est cette approche globale et ambitieuse que s'attache à traduire le plan de mandat, fruit d'une concertation de plusieurs mois et programme d'actions pour les cinq prochaines années. »*
Suite aux élections de mars 2014, de nombreux projets de territoire sont mis ou remis en chantier, accompagnant parfois une évolution statutaire programmée (exemple d'Orléans Val de Loire : « Notre agglomération devra se transformer en communauté urbaine à horizon 2017 »[11]).

d. La contractualisation

Un certain nombre de communautés ont formalisé un projet de territoire à l'occasion de leur candidature à une contractualisation ouverte par d'autres collectivités (région, département) ou par l'État. Ces interlocuteurs faisaient du projet de territoire un préalable à un dispositif d'accompagnement et, ce faisant, la communauté s'engageait dans le processus. La communauté d'agglomération du Douaisis s'est ainsi dotée d'un projet de territoire afin de *« mettre en place un stratégie globale et européenne et voir comment les actions de la communauté sont en accord avec l'Europe »*. Selon Corinne Créquit, responsable Prospective et financements extérieurs de la communauté, le projet de territoire est aussi *« un outil d'anticipation (...) intéressant en interne où chaque service a écrit sa fiche action »*.

L'engagement d'un projet de territoire répond souvent à une combinaison de motivations, comme en témoigne Christophe Masse, DGA Aménagement de l'espace et responsable technique de la procédure du projet de territoire à la communauté d'agglomération Artois Comm. (Pas-de-Calais – 25 600 habitants) : *« Il existait un premier projet réalisé en 2003 pour définir les axes d'interventions de la communauté. Dix ans plus tard, le président a voulu, plus qu'une révision de ce premier projet, une nouvelle impulsion pour préparer les élections et le mandat à venir. Il fallait également réactualiser notre projet de territoire en vue de la fusion avec six nouvelles communes au 1er janvier 2014. »*

e. Les freins au lancement du projet

Plusieurs communautés non dotées de projet ou indiquant qu'il est à venir avancent à plusieurs reprises le besoin de passer le cap d'une extension de périmètre ou d'une fusion qui concentre l'attention sur des aspects administratifs, financiers et de ressources humaines (*« la communauté vient de s'élargir », « le périmètre actuel a été défini il y a seulement un an »*). Le désintérêt des élus (*« on s'en tient à la mise en œuvre des compétences »*) ou un *« fonctionnement sur un programme annuel à court terme »* sont signalés pour expliquer l'absence de projet. La maturité de l'action communautaire est également une des raisons avancées : *« La communauté manque d'ambition politique fédératrice, la logique de guichet et non de projet est encore trop présente. »* Enfin, des réticences s'expriment : *« Le projet de territoire peut présenter un effet carcan, surtout s'il est formalisé. »*

11. *Page 10 du « Projet d'AgglO 2014-2020 » - http://www.agglo-orleans.fr/upload/document/FILE_5485bba1555e1_projet_adopte.pdf/projet_adopte.pdf*

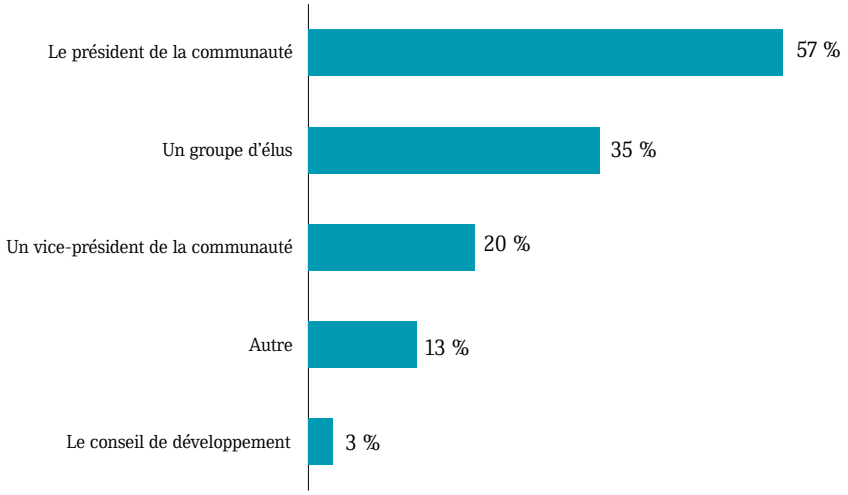
Cependant, une fois lancée au sein de la communauté, la démarche de projet de territoire se révèle pertinente et fédératrice entre les élus communautaires et municipaux, les services et, dans un cadre plus large, le conseil de développement, les acteurs économiques, sociaux et associatifs, les citoyens, etc. *A posteriori*, 57 % des répondants au questionnaire déclarent que l'intérêt du projet est de rassembler dans une démarche commune tous les acteurs du territoire.

IV. 2 LE PORTAGE POLITIQUE DU PROJET

« Plus que le statut de la communauté, sa taille ou son périmètre, l'élément déterminant d'un projet de territoire est son portage politique », estime Pierre-Antoine Landel, maître de conférences à l'université de Grenoble. Cette appréciation est à rapprocher des 60 % de répondants à l'enquête de l'AdCF qui estiment primordial le rôle des élus communautaires dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire.

Pour ces élus communautaires, le portage politique se traduit par la présidence de réunions durant l'élaboration du projet. Ces réunions peuvent concerner des publics variés (séminaires des élus, techniciens communautaires et/ou communaux, rencontre des conseils municipaux, réunions publiques de concertation...). Cette fonction d'animation politique va également se traduire par la mise à l'agenda du conseil communautaire de temps de débat : enclenchement de la démarche, points d'étape et délibération d'adoption.

LE PILOTAGE DU PROJET DE TERRITOIRE

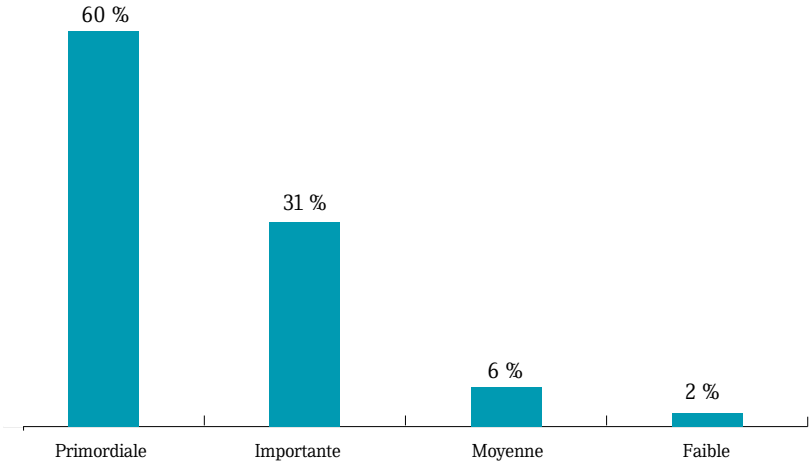


La conduite du projet est fréquemment assurée par un élu en position de force et identifié par tous pour insuffler une dynamique collective et partagée. Ainsi, dans plus d'une communauté sur deux (57 %), c'est le président de la communauté qui porte le projet. D'autres formes de pilotage sont relevées : le président et plusieurs vice-présidents, un groupe de vice-présidents, le bureau communautaire, etc.

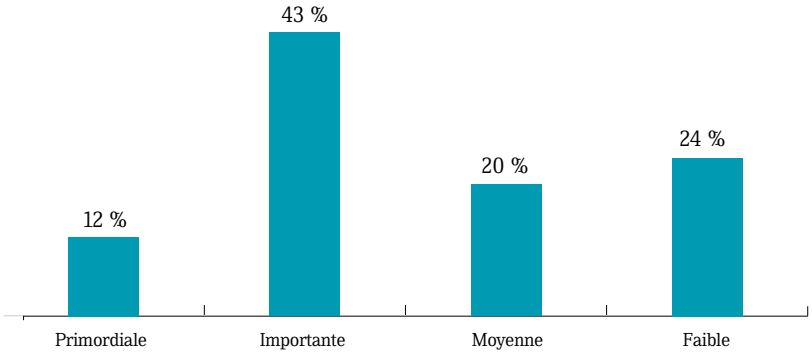
Dans les communautés les plus importantes au plan démographique, et en particulier dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, les moyens humains ainsi que la capacité de réflexion stratégique facilitent a priori la construction d'un projet territorial.

Or, mobiliser les différentes directions au service d'un projet de développement transversal peut se révéler compliqué. Plus le nombre d'acteurs dans la structure est élevé, plus il s'avère difficile de mettre en cohérence les différentes visions, ce qui accentue encore la nécessité d'un portage politique fort pour faire prévaloir des approches transversales.

LA PLACE DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE



LA PLACE DES ÉLUS MUNICIPAUX DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE



Si l'implication des élus municipaux est valorisée (55 % la qualifient de « primordiale » et « importante »), elle reste moins déterminante que celle des élus communautaires.

Le projet de territoire est bien un objet politique, il est donc naturel que les élus soient les premiers mobilisés. Faute d'implication de ces derniers, le projet ne s'engage pas : *« Il n'y avait pas l'accord d'une majorité des maires pour doter la communauté de communes d'un projet de territoire. »* Son centrage sur la dimension communautaire n'exclut pas une place importante dévolue aux conseillers municipaux.

En outre, certains projets s'élaborent dans des territoires en crise, où la mise en place d'une stratégie visant à mieux maîtriser le devenir du territoire dans un contexte d'incertitude est vitale : ainsi, la vision stratégique du projet de territoire peut traiter d'une décroissance démographique, de la disparition des services à la population, de pertes d'emplois, etc. Autant d'enjeux qui nécessitent un engagement et un arbitrage politique fort, par exemple pour faire valoir la cohésion au sein de la communauté.

LE PORTAGE POLITIQUE DU PROJET DE TERRITOIRE À NANTES MÉTROPOLE

En 2010, Nantes Métropole avait fait le choix de confier la réalisation de son projet de territoire à l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) dont les liens avec la communauté urbaine sont historiques mais qui bénéficiait d'une « position neutre » selon Hélène Maury, chargée de mission à l'AURAN. L'ensemble de la démarche étant portée de façon volontariste par le président de la communauté : d'abord Jean-Marc Ayrault, à l'origine du projet, puis Gilles Retière, président à partir de 2012, et en association avec l'assemblée des maires. La figure du projet de territoire s'étant imposée à Nantes Métropole, la nouvelle présidente Johanna Rolland « s'est appuyée sur les axes du projet de territoire pour construire son programme politique et son plan d'action », poursuit la chargée de mission. La continuité du document dans l'action communautaire est ainsi visible au-delà des échéances électorales. À Nantes Métropole, l'exécutif a conservé la même tendance politique ; dans d'autres communautés où les exécutifs ont été renouvelés, les projets de territoire menés par les équipes précédentes ont parfois été mis de côté. Si une grande marge de manœuvre est laissée aux élus pour la formalisation de leur projet de territoire, on peut parfois s'étonner de la confusion entre plan de mandat et projet de développement pour le territoire dont la portée est nécessairement plus longue et plus globale.

LE TRAVAIL DES ÉLUS DANS L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE TERRITOIRE

Entretien avec Laurent Trogrlic, président de la communauté de communes du Bassin de Pompey

Quelle méthode de travail a été employée pour mener la démarche de projet de territoire ?

Un diagnostic a été mené par nos services avec, autour de la directrice générale, ce qu'on a appelé une task force composée de trois chargés de mission. Nous avons ensuite mis en place quatre groupes de travail thématiques (mobilité, attractivité, services et équipements, développement économique), portés par des vice-présidents et ouverts aux 150 conseillers municipaux du bassin. Cette démarche nous a fait prendre conscience de nos atouts, notamment notre patrimoine végétal et historique. Cela nous a par exemple amenés, entre autres, à élaborer un plan paysage et à prendre la compétence tourisme.

Le pilotage du projet était assuré par le président, la *task force* et les quatre vice-présidents. L'ensemble des élus s'est exprimé très librement, sans la pression qu'auraient pu amener les échéances électorales. J'ai été très surpris de ce que cette démarche apportait en termes de réflexion nouvelle et du fait qu'elle a vraiment permis d'aborder tous les sujets de discussion.

Quel a été le portage politique du projet de territoire et l'implication des élus ?

L'animation des groupes de travail a été très importante. Les vice-présidents qui en avaient la charge ont su amener tout le monde à réfléchir au-delà des problématiques quotidiennes de gestion. Cela a permis de se transporter en 2030, une date bien ultérieure aux échéances de mandat. Je pense qu'en plus, cela a aidé les élus à se connaître et à partager des idées. C'était différent des présentations de type grand-messes ou des comités consultatifs qui réfléchissent aux projets en cours selon des ordres du jour prédéfinis. Toute l'écriture a été réalisée par les services, c'est l'avantage d'avoir mis en place une structure technique et administrative en capacité de nous aider à porter la démarche, grâce à la *task force* proposée par la DGS et à des chargés de mission de très grande qualité.

En quoi le projet de territoire est-il un document de référence dans l'action communautaire ?

Systématiquement, les actions sont des réponses logiques au projet de territoire. Nous avons créé un logo, ainsi qu'une devise : « L'avenir en tête ». Cette marque de fabrique se retrouve maintenant dans les différentes communications et démarches de la communauté.

Quel a été l'intérêt du projet de territoire pour la communauté ?

L'intérêt est de pouvoir porter un message sur tout ce qui concerne l'avenir du territoire : non seulement sa vie interne, l'évolution de ses compétences et de ses projets, mais aussi les projets structurants portés par l'État, la région ou le département. C'est ce que nous avons fait en soutenant l'élargissement de l'A31, en signant un contrat local avec l'agence régionale de santé ou en travaillant avec le conseil général sur l'éducation spécialisée. Alors que nous avions focalisé nos efforts économiques sur la réindustrialisation du bassin, grâce au diagnostic, nous savons que nous devons également développer l'agriculture : notre territoire comprend 10 % des ressources en bois de Meurthe-et-Moselle ; nous avons développé une filière bois pour valoriser ces ressources.

Si c'était à refaire, le projet de territoire serait-il conduit différemment ?

Non. J'ai été agréablement surpris de l'investissement des conseillers municipaux dans cette réflexion. Lorsque celle-ci devra faire l'objet d'une mise à jour, d'un bilan ou d'amendements, il faudra qu'elle soit portée selon les mêmes principes, la même dynamique. Chacun s'est ouvert au-delà de ses propres limites communales, nous avons pu réfléchir ensemble.

Comment voyez-vous le futur de votre projet de territoire ?

J'en ai fait une présentation aux nouveaux conseillers communautaires. Nous allons rebondir avec de nouveaux groupes de réflexion thématiques pour aller plus loin. D'ici un an ou deux, nous amorcerons une démarche de bilan et d'amendements par rapport à notre environnement et à l'évolution législative.

IV. 3 LES ACTEURS ET PARTENAIRES DU PROJET

La construction du projet suppose de partager des analyses sur les enjeux et de trouver des points d'accord sur la stratégie et les actions prioritaires à déployer. Elle implique donc de mobiliser des décideurs, des contributeurs techniques, d'échanger avec des acteurs concernés par l'action communautaire : usagers, entrepreneurs, responsables associatifs... L'éventail des parties prenantes peut être très large, surtout lorsque la dimension participative est affirmée. Cette dernière s'organise alors sous des registres multiples.

a. Les élus

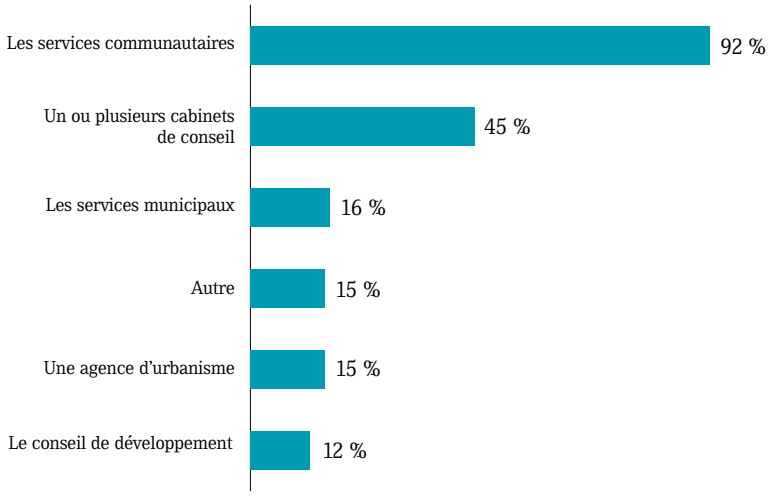
Les modalités d'association des élus sont variables mais l'attention portée à leur égard est constante. Ainsi, 78 % des communautés dotées d'un projet de territoire ont réalisé des ateliers de travail entre élus communautaires et municipaux pour recueillir leurs réflexions ; certaines communautés s'appuient sur les conférences des maires ou sur des séminaires ouverts à tous les élus municipaux pour les impliquer dans les réflexions. Les pratiques diffèrent et cela indépendamment du statut de la communauté ou de sa taille. À Rennes Métropole (Ille-et-Vilaine – 425 800 habitants), 150 élus ont participé à neuf ateliers, 310 ont répondu à un questionnaire, des débats ont été organisés dans tous les conseils municipaux de la métropole. Les communautés de communes du Pays de Châteaugiron (Ille-et-Vilaine – 23 700 habitants) et du Bassin de Pompey (Meurthe-et-Moselle – 41 200 habitants) ont ouvert leurs séminaires de travail à l'ensemble des maires. La communauté de communes Pontgibaud Sioule et Volcans (Puy-de-Dôme – 4 300 habitants) a invité tous les conseillers municipaux.

Avant la mise en débat au conseil communautaire, les élus porteurs du projet s'organisent fréquemment pour assurer une présentation auprès de chaque conseil municipal des communes membres. Des séminaires de clôture de la démarche sont ouverts aux élus communautaires, municipaux voire aux partenaires sollicités durant la démarche.

b. Les contributeurs techniques

Si le point de vue et les arbitrages des élus sont déterminants, c'est toute une chaîne d'acteurs successifs et complémentaires qui, de la volonté politique à l'approbation du projet de territoire, intervient dans l'animation de la démarche et l'élaboration du document. Les services communautaires, dans la quasi-totalité des cas, sont évidemment les contributeurs majeurs à la construction du projet ; mais les consultants participent aussi de manière importante (45 %). Le recours à un cabinet de conseil suppose une commande énonçant clairement l'objectif de la communauté et traçant les lignes de partage entre les différents intervenants. La qualité des cahiers des charges est un point clé de la réussite du recours à un appui extérieur.

LES CONTRIBUTEURS TECHNIQUES AU PROJET DE TERRITOIRE



c. Les acteurs associés

Dans le cadre du diagnostic territorial, pour réfléchir à un destin commun et imaginer des scénarios, les communautés associent divers acteurs à leurs réflexions et à la construction du projet de territoire.

Les démarches impliquant les habitants génèrent souvent un processus long et volontariste (trois ans à Bordeaux Métropole ou à Rennes Métropole). Elles nécessitent de déployer des méthodes d'animation et de mobilisation importantes : forums, questionnaires, activités ludiques et créatives. Les agences d'urbanisme épaulent fréquemment des groupements urbains pour mener ces exercices de consultation des habitants.

Les communautés urbaines et d'agglomération ont plus de facilités à mettre en œuvre ces processus, surtout lorsqu'elles disposent d'instances consultatives comme les conseils de développement ou les conseils de quartier. Environ 70 % des communautés d'agglomération sont dotées d'un conseil de développement (dont la consultation dans le cadre de l'élaboration du projet d'agglomération est imposée par la loi Voynet), ce qui explique la large participation de cette assemblée de citoyens dans la construction du projet d'agglomération (77 % des groupements urbains les mobilisent).

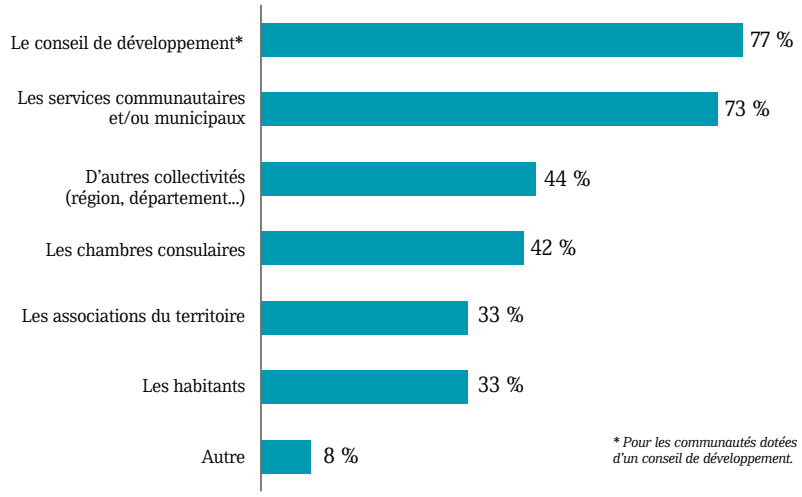
« L'intérêt du conseil de développement est qu'il représente des acteurs divers, un éventail large des forces vives de la société civile. Il apporte également une dimension différente d'un sondage ou micro-trottoir qui est juste une consultation ponctuelle », estime Anne-Sophie Pawlowski, déléguée de la Coordination nationale des conseils de développement.

Les outils de concertation plus conventionnels et utilisés sur une durée limitée, comme les réunions publiques par exemple (39 % des communautés y recourent), limitent le partage d'une réflexion structurée.

« Nous avons tenu des réunions territoriales auxquelles la population et l'ensemble des conseillers municipaux du territoire étaient conviés ; le conseil de développement a été étroitement associé à la démarche. Cela demeure un sujet difficile à appréhender pour les habitants sur un vaste territoire qui concernait alors 59 communes. » Christophe Masse, DGA aménagement de l'espace et responsable technique de la procédure projet de territoire d'Artois Comm.

Les citoyens et les associations sont consultés par un tiers des communautés. Parallèlement, 44 % des communautés consultent d'autres collectivités (département, région, etc.) et 42 % les chambres consulaires.

LES ACTEURS CONSULTÉS



Les concours apportés par ces acteurs peuvent avoir pour objectif de :

- s'assurer d'une diffusion de la démarche et donner de la visibilité à la communauté et au projet qu'elle porte ;
- recueillir des contributions ouvrant des pistes peu usitées par les services techniques (questionnaire aux habitants, ateliers créatifs...) ;
- mobiliser une expertise pour la fourniture de données et d'analyses sur des questions sectorielles (exemple de contributions de chambres consulaires pour des diagnostics et la structuration du dialogue avec des partenaires économiques) ;
- etc.

LE RÔLE DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT DANS L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE

Philippe Audic, président du conseil de développement de Nantes Métropole

Quels sont les liens du conseil de développement de Nantes Métropole avec le projet de territoire de l'intercommunalité ?

C'est un des tout premiers conseils de développement, créé à l'initiative de Jean-Marc Ayrault en 1996, avant même la loi Voynet de 1999. La première mission de ce qui s'appelait alors la « conférence consultative d'agglomération » fut de participer à l'élaboration du projet « District 2005 ». La question du projet de territoire constitue donc une part importante de l'ADN du conseil de développement nantais.

Le conseil a grandi et regroupe aujourd'hui un réseau de plus de 300 personnes : acteurs économiques, sociaux, associatifs, citoyens volontaires. C'est un dispositif de plus en plus ouvert sans règles formelles d'adhésion. Un espace d'échanges et de propositions, mais aussi un lieu de formation et d'information, une sorte d'université citoyenne prospective.

Quel a été le rôle du conseil de développement dans la démarche participative d'élaboration du projet de territoire « Ma ville demain » ?[12]

L'ensemble de la démarche « Ma ville demain » a ouvert une toute autre manière de travailler pour la collectivité, ce qui correspondait plutôt bien aux préconisations du conseil. La question de la prise en compte des propositions est une question récurrente dans les tous les conseils de développement. En ce qui nous concerne, nous préférons parler de « percolation », le conseil de développement ne se situe pas comme un contre-pouvoir. Il a la capacité de s'exprimer librement et de dire des choses qui peuvent ne pas plaire mais il s'agit avant tout de nourrir la décision publique en offrant la parole à chacun.

Nous avons le sentiment d'avoir été écoutés mais surtout d'avoir participé à l'élargissement des échanges et permis ainsi de fabriquer de la culture commune. Le conseil de développement a constitué le « off » du projet de territoire en produisant un regard décalé (notamment avec nos propres documents), mais pas pour autant isolé du processus global.

Notre démarche était très ouverte, elle permettait à tous ceux qui le souhaitaient d'y prendre part, il s'agissait d'abord d'un débat entre les habitants eux-mêmes.

Nous avons particulièrement insisté sur certaines thématiques (emploi, numérique, santé, sport, risques) et, selon nous, l'exercice prospectif de « Ma ville demain » ne pouvait aboutir à la seule production d'un document mais devait se prolonger. Nous avons ainsi positionné le conseil comme l'espace de prospective permanente, de veille et d'alerte pour les décideurs.

En quoi l'action du conseil de développement était-elle utile à la démarche Nantes 2030 ?

Les conseils de développement sont utiles au projet de territoire parce qu'ils diffèrent des nombreux dispositifs participatifs qui existent aujourd'hui et dans lesquels on met une question en débat bien souvent sans la resituer dans un contexte global. Le conseil est un outil qui permet de réfléchir sur le long terme et de passer du « je » au « nous ». La consultation des habitants doit dépasser la simple addition d'opinions pour produire de la pensée collective et du débat.

Une autre plus-value du conseil est celle du décalage et de l'anticipation pour ouvrir des pistes de réflexion originales en marge des questions habituellement abordées. Il ne s'agissait pas d'une démarche prospective entre experts dont le résultat est souvent conventionnel. Par exemple, nous avons mené un exercice spécifique avec une cinquantaine de jeunes qui a mis en lumière l'écart, parfois important, entre ces jeunes et les politiques publiques normalement conçues pour eux.

Enfin, c'est aussi un laboratoire d'idées sur la participation elle-même. À Nantes, cela s'est concrétisé par une saisine récente de la métropole sur les modalités du débat public sur les franchissements de la Loire. Pour la première fois, nous n'avons pas été saisis sur un projet ou un programme mais sur la manière d'organiser un débat public. C'est une question que les collectivités posent habituellement à un bureau d'études. Le conseil de développement est un outil qui doit réfléchir sur le long terme. La multiplication des dispositifs participatifs amène à s'interroger sur le concept même de participation, d'autant plus que dans le même temps, l'abstention électorale progresse aussi. Il y a donc un problème quelque part.

12. *Pour des informations sur la démarche de projet de territoire menée par Nantes Métropole : http://www.mavilledemain.fr/articles/127-principes.html. Et pour accéder au projet : https://www.nantes.fr/files/PDF/Publications/05-AVN/Ma-Ville-Demain/2030-projet-metropole-nantaise.pdf*

IV. 4 LES PRATIQUES D'ÉLABORATION

Entre pratiques innovantes et méthodes traditionnelles, allant de six mois à trois ans, les exercices dépendent surtout du cahier des charges qu'adopte la communauté. Le cheminement généralement choisi suit une logique d'emboîtement diagnostic / enjeux / stratégie / plan d'action.

LA MÉTHODOLOGIE D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE

Gilles Rey-Giraud, ancien responsable politiques territoriales à Etd

Quels sont les éléments qui permettent de déclencher une logique de projet territorial ?

Le projet de territoire (lorsqu'il est mené de manière intelligente) suppose une prise de recul et un diagnostic, nécessaires pour connaître les marges de manœuvre dont on dispose. Cette étape de diagnostic constitue le socle essentiel pour se projeter dans l'avenir, en s'appuyant par exemple sur une démarche de prospective.

Mais au-delà, le lancement de l'élaboration d'un projet de territoire passe par une volonté des élus – ou au moins de certains élus du territoire – de mieux maîtriser le devenir de ce territoire dans un contexte d'incertitude. Les dispositifs incitatifs ou réglementaires ne sont qu'un outil au service de cette volonté et non la finalité dans laquelle s'inscrire.

Quelles sont les ressources à mobiliser pour un diagnostic ? Les bonnes pratiques pour mener à bien l'élaboration du projet communautaire ?

Il faut mettre en place un diagnostic avec une posture intellectuelle de curiosité : il ne s'agit pas seulement de décrire l'existant – comme c'est encore souvent le cas, l'exercice se réduisant à un état des lieux – mais essayer de comprendre le fonctionnement du territoire.

Cela suppose par exemple d'intégrer une dimension collective, d'interroger des groupes d'acteurs variés, de faire émerger différentes visions partagées mais aussi de pointer des représentations divergentes, les jeux d'acteurs...

Il faut aussi raisonner en « flux » plutôt qu'en « stocks ». En effet, un territoire quel qu'il soit est en inter-relation avec son environnement spatial, est traversé d'échanges : mobilité des personnes, exportation et importation de produits... Le diagnostic doit aider à comprendre ces inter-relations, à prendre en compte les équilibres et déséquilibres du territoire.

Le diagnostic doit donc combiner données « chaudes » (ce que les gens connaissent, les représentations du territoire tel qu'il est vécu) et données « froides » (statistiques, indicateurs).

Cette démarche est plus intéressante que la seule collecte de données en fonction de champs prédéfinis : emploi, logement, déplacements, etc. (d'ailleurs, on ne part jamais de rien, il existe toujours des données et il n'est pas forcément utile de recommencer une enquête).

Ce travail ne fait pas appel aux mêmes compétences que celui de l'enquête et de la collecte d'informations. Il repose sur une capacité d'animation, de synthèse, de questionnement transversal. Les métiers et les pratiques professionnelles du développement territorial doivent donc évoluer en même temps que le passage à une intercommunalité plus stratégique.

Qu'apporte l'accompagnement d'un cabinet de consultants pour la mise en place d'un projet de territoire ?

Cela permet de pallier la difficulté, pour les agents de développement, d'être à la fois juge et partie sur un territoire. Cependant, le cabinet de conseil doit tenir le rôle d'accoucheur du projet, il ne doit pas faire à la place des acteurs concernés.

La formalisation de la stratégie doit poser question. C'est l'émergence de ce qui ne fait pas consensus dans le territoire qui permet la formalisation d'axes stratégiques.

Il faut donc observer ce qui ne fait pas accord. Quels sont les arbitrages de la communauté, en matière d'équilibre territorial et de solidarité par exemple ?

Le projet de territoire « coquille vide » est celui qui ne pose pas les questions essentielles et ne fait pas de choix explicites.

Ces problématiques doivent se trouver dans la commande faite au cabinet de conseil. Le cahier des charges permet au cabinet de comprendre les enjeux du territoire. C'est avec une commande standardisée que l'on prend le risque de produire un projet standardisé.

Finalement, pour vous, qu'est-ce qu'un bon projet de territoire ?

C'est un projet de territoire lucide qui prend en compte les difficultés ainsi que les atouts de son territoire, et qui opère de vrais ajustements. Il vaut mieux toucher les secteurs stratégiques, quitte à moins développer les autres, plutôt que de chercher à adopter à tout prix une approche globale qui couvrirait la totalité des champs. La première nécessité est donc de formaliser des choix et des priorités en fonction des enjeux du territoire. Le projet de territoire doit également être lucide sur les moyens de sa mise en œuvre, par exemple en intégrant la notion de marge d'action financière et fiscale.

d. Des pratiques participatives innovantes

Les citoyens sont associés à la démarche de projet de territoire dans 33 % des cas. Des initiatives originales, intégrant leur point de vue, sont à signaler. Rennes Métropole a mis en place des « balades échanges », des « boîtes à sons » (placées dans chaque commune de l'agglomération grâce au partenariat avec le Centre information jeunesse ; 700 témoignages de jeunes ont ainsi pu être recueillis) ou encore un « bus métropolitain » dans le but de préparer l'événement *« Rennes Métropole demain ? Parlons-en ! »*. Cette manifestation, qui s'est déroulée sur une semaine, a réuni plus de 50 000 visiteurs autour d'un cycle de conférences, de temps d'échanges avec des acteurs de l'aménagement du territoire et les associations, et de débats ouverts à tous.

Le bus métropolitain fait aussi partie des dispositifs déployés dans le cadre de la démarche « Destinations 2030 » de la communauté d'agglomération de la Région nazairienne et de l'Estuaire (Loire-Atlantique – 121 800 habitants), où un combi baptisé « le dirigeable » a arpenté le territoire pour sensibiliser au projet communautaire.

Le développement des usages du numérique a fortement contribué au déploiement de la concertation. Le site internet participatif dédié au projet de territoire est un outil fréquemment employé : c'est le cas pour Nantes Métropole ou pour le Pays de Montbéliard (Doubs – 121 100 habitants) avec son site web des « états généraux du futur ».

Rennes Métropole a lancé le site internet participatif « causes communes » qui permet de réagir, commenter ou répondre à des sondages à propos du projet de territoire ; 3 000 questionnaires et 160 contributions libres ont ainsi pu être collectés. Un abécédaire donnant des définitions aux mots de la ville a été élaboré à partir des contributions recueillies via ce site[13]. Ainsi, pour le mot « partenariat », la proposition de l'université de Rennes 2 a été retenue : *« Plutôt que de cultiver leur singularité, les acteurs d'un territoire sont appelés à travailler de manière toujours plus concertée. Les difficultés des temps présents et la mise en évidence d'enjeux et d'intérêts convergents invitent au rassemblement et à l'action collective. Le partenariat, c'est également le respect de l'identité de chacun et la condition d'un développement équilibré du territoire. »*

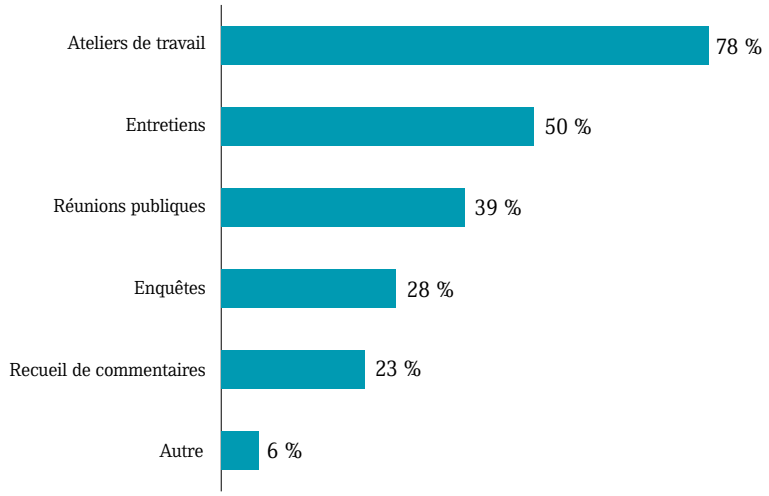
Autre vecteur d'expression visant à illustrer le « territoire vécu » : la carte subjective. Cette méthode prospective préalable à la construction des projets de territoire a été éprouvée dans les agglomérations de Rennes, Amiens, Metz, etc. Des habitants, éventuellement aidés de géographes et de dessinateurs, sont invités à dessiner une carte représentant la façon dont ils vivent un territoire qui leur est familier. Les cartes réalisées peuvent être un support de débat pour des groupes d'acteurs participant à l'élaboration du projet de territoire. Des visions peuvent être confrontées pour pointer des appréciations divergentes, des conflits d'intérêt, etc.

L'approche ludique représente un levier intéressant des démarches participatives, permettant de susciter l'imagination et le dialogue. « Boîte à questions », « course des idées », abécédaire des mots de la ville, bandes dessinées de lieux futurs, films, construction d'objets, etc. sont autant de manières de faire émerger des représentations collectives du territoire d'aujourd'hui et de demain.

Les objectifs, le calendrier adopté et les moyens disponibles induisent des démarches mobilisant un volant d'acteurs plus ou moins large en recourant à des techniques plus ou moins sophistiquées. Les conseils communautaires optant pour un projet invitant la population à apporter sa contribution disposent d'un large éventail d'outils de communication allant de l'enquête en ligne à la très classique réunion publique, en passant par des ateliers thématiques à l'attention de publics cibles.

13. *Accéder à l'abécédaire issu de la consultation menée au titre du projet de territoire de Rennes Métropole : http://www.nxtbook.fr/newpress/Ville-Rennes/La_demarche/index.php*

LES MÉTHODES DE TRAVAIL



LE COÛT D'UN PROJET DE TERRITOIRE

Les données financières suivantes sont indicatives, elles ne découlent pas d'une large consultation. Les montants n'incluent pas les frais de personnels mobilisés sur le projet par la communauté et les communes membres.

Pour les communautés de communes de moins de 20 000 habitants, les budgets annoncés sont d'un minimum de 50 000 € dont 10 % relèvent de dépenses de communication.

Pour une communauté d'agglomération de 50 000 à 80 000 habitants, les coûts seraient de l'ordre de 100 000 à 150 000 € dont 20 % à 30 % dédiés à la communication. Une communauté d'agglomération du Sud-Ouest de 60 000 habitants sur 43 communes annonce ainsi un budget global de 120 000 € (hors frais de communication ou d'organisation de réunion publique).

Les agglomérations de plus de 100 000 habitants chiffrent leurs dépenses entre 200 000 et 400 000 €, incluant une démarche participative. Une communauté du Sud-Ouest de 125 000 habitants et 39 communes expose une dépense de 400 000 €.

Les démarches des métropoles régionales atteignent ou dépassent les 400 000 €. Une métropole du Sud dotée d'un projet conséquent a consacré de l'ordre de 350 000 € à l'animation et 150 000 € à la réalisation des documents de communication.

Les coûts dépendent du degré d'externalisation, des supports réalisés, de l'appui apporté par des structures partenaires (agences d'urbanisme qui peuvent participer au diagnostic par exemple). Le diagnostic à lui seul peut représenter 50 000 €.

Les démarches participatives et la communication constituent les vecteurs de dépenses les plus importants. L'externalisation est souvent un point de passage obligé permettant de justifier d'une neutralité dans l'animation des échanges et leur restitution.

Au final, comme l'indique Olivier Abuli, consultant à l'agence de communication Epiceum, *« le coût se calcule en fonction des attentes de la communauté, c'est toujours du sur-mesure ».*

PARTIE V

FAIRE VIVRE LE PROJET DE TERRITOIRE

FAIRE VIVRE LE PROJET DE TERRITOIRE

En dehors du porter à connaissance repérable par la communication développée par les communautés, l'utilisation du projet une fois « bouclé » est complexe à évaluer. L'appréciation du suivi sur le moyen ou le long terme est difficile, notamment en raison de la faiblesse des évaluations et de la rareté des mises à jour.

V. I LA DIFFUSION DU PROJET

Les pratiques de porter à connaissance sont hétérogènes. Si la remise du document aux élus est très largement partagée (87 %), la mise en ligne (58 %) ou l'évocation dans les journaux communautaires et/ou municipaux (52 %) ne sont pas généralisées. Ces deux derniers moyens de communication pourtant économiques permettent une forte visibilité. Le Pays Léonard (Finistère – 20 300 habitants) a ainsi réalisé une édition spéciale de son magazine communautaire. En termes de support écrit, la communauté du Bocage Sénonais (Sarthe – 6 400 habitants) et la communauté de communes du Pays entre Loire et Rhône (Loire – 13 800 habitants) ont diffusé une plaquette auprès de l'ensemble de la population. La communauté du Pays Créçois (Seine-et-Marne – 35 500 habitants) a édité un livret diffusé de la même manière.

L'utilisation d'un moteur de recherche internet permet, dès la première page, d'accéder à sept projets communautaires sur les dix propositions de résultats à la requête « projet de territoire ». Des territoires présentent en ligne non seulement le document mais aussi des explications sur la démarche, voire structurent les rubriques thématiques de leur site en fonction des grands axes du projet (cas de la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulois – Meurthe et Moselle – 11 500 habitants)[14]. Certaines communautés utilisent la vidéo pour diffuser des informations sur leur projet de territoire.

PAGE DE PRÉSENTATION DU PROJET DE TERRITOIRE D'ARTOIS COMM.

14. *http://www.pays-colombey-sudtoulois.fr/page.php?id=1*

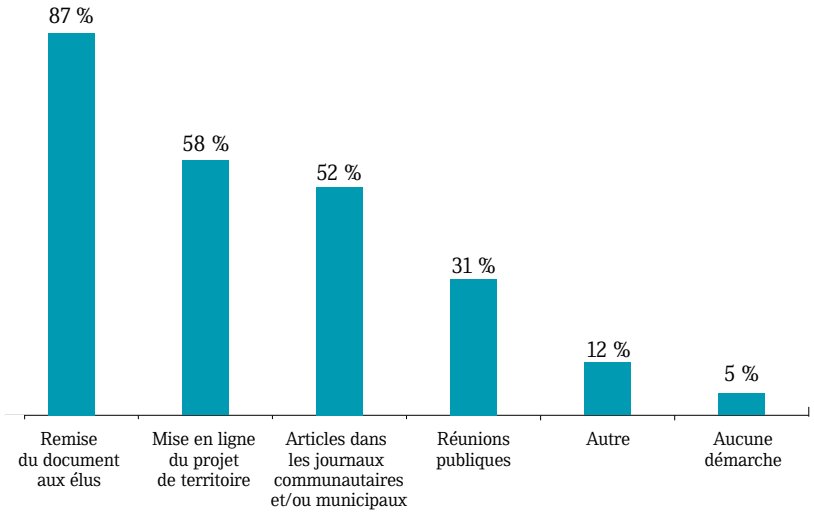
En termes de communication vers les élus communaux, des réunions sont organisées à leur intention et des plaquettes spécifiques de présentation sont élaborées. Certains présidents de communauté vont eux-mêmes exposer le projet auprès de chaque conseil municipal (exemple de la communauté de communes du Pays de Bourgueil – Indre-et-Loire – 12 600 habitants).

Les réunions publiques présentant le résultat d'une démarche à laquelle la population a été invitée est une pratique relativement répandue (31 %). Le projet de territoire peut être le support de débats publics (communauté d'agglomération Val de France – Val-d'Oise – 168 000 habitants).

Parmi les outils didactiques peuvent être cités la communication développée par Alès Agglomération (Gard, 101 000 habitants), le numéro hors-série de Rennes Métropole Magazine, les Cahiers du projet de territoire d'Artois Comm. et de la métropole de Bordeaux, la brochure de la communauté de communes du Pays de Lunel (Hérault – 48 600 habitants), le hors-série du magazine 2 Rives de Seine de la communauté d'agglomération du même nom (Yvelines – 92 400 habitants).

Lorsque le projet se veut mobilisateur du personnel et outil de management, une communication interne forte est assurée. Le Pays de Montbéliard Agglomération a notamment organisé plusieurs régions d'information avec ses 600 agents.

PRATIQUES DE DIFFUSION / PROMOTION DU PROJET DE TERRITOIRE



Dr - Agglo de Sénart / Laurent Descloux

Parmi les autres démarches entreprises, on peut relever la présentation du projet lors d'un temps fort de la vie de la communauté : le dixième anniversaire de la création de la communauté (communauté de communes Beauce et Forêt – Loir-et-Cher – 6 800 habitants), des assises de l'intercommunalité (Bassin de Pompey – Meurthe-et-Moselle – 41 200 habitants).

Des diffusions du projet sont également effectuées vers les partenaires des communautés (collectivités locales, État, consulaires, presse, etc.).

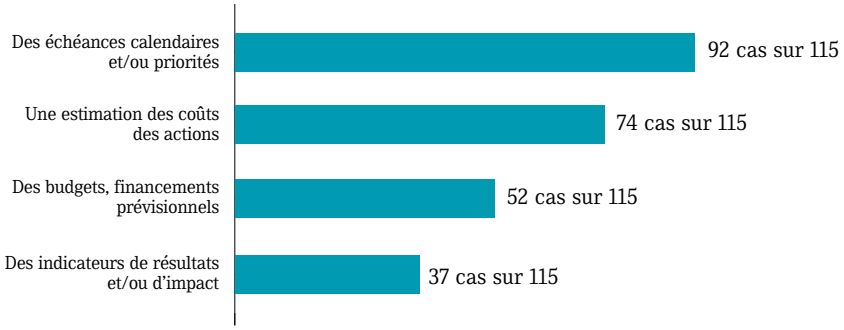
V. 2 SA MISE EN ŒUVRE

La capacité du projet de territoire à faire référence tient nécessairement à son niveau de précision. L'existence d'un plan d'action (présent dans 69 % des cas) énonçant des priorités, tel qu'il figure dans le projet de la communauté du Pays de Mayenne, permet de s'y référer tout au long du mandat et d'assurer a posteriori un bilan voire une évaluation de sa réalisation. Le plan devient un point de référence utilisé dans le déroulement de l'activité de la communauté et il est aisé de revenir sur sa mise en œuvre effective. Des échéances calendaires et la détermination de priorités (présentes dans 92 projets sur 115 communautés ayant renseigné la question) contribuent à ce référencement dans le temps.

L'estimation des coûts des opérations ou actions mentionnées (74 cas sur 115) dénote également d'une intention programmatique forte, sachant que certains territoires citent, en complément de leur projet, l'existence ou la perspective d'un plan pluriannuel d'investissement. Cette intention est encore plus manifeste lorsque les projets de territoire portent en leur sein des budgets prévisionnels ou des plans de financement (52 cas sur 115).

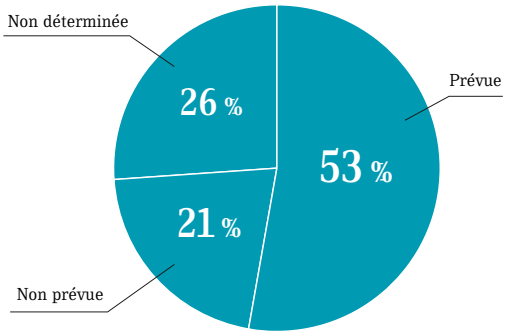
CONTENU DU PLAN D'ACTION

Informations recueillies pour 115 projets de territoire


Des échéances calendaires et/ou priorités
92 cas sur 115
Une estimation des coûts des actions
74 cas sur 115
Des budgets, financements prévisionnels
52 cas sur 115
Des indicateurs de résultats et/ou d'impact
37 cas sur 115

Ce niveau de précision interviendra valablement sur les opérations menées sur le court ou moyen terme, il poussera à réviser les estimations voire le projet de territoire lui-même, ce qu'une majorité de communautés prévoient (53 %).

RÉVISION DU PROJET DE TERRITOIRE



L'utilisation du projet de territoire intervient par rapport aux documents portés par les communes et les communautés[15]. La communauté du Grand Chambord (Loir-et-Cher – 21 200 habitants), par exemple, évoque l'utilité du projet comme *« support aux documents de programmation et de planification »*.
Le projet de territoire peut s'imposer comme document de référence lors de la négociation de contrats avec la région, le département ou l'État, voire dans le cadre de programmes européens. Ces interlocuteurs exigent parfois l'adossement de leur soutien à la formalisation du projet de territoire. Il sert aussi de point d'appui aux communautés dans leurs échanges au sein d'un pays ou d'un parc naturel. La communauté d'agglomération Maubeuge Val de Sambre indique que le projet devient indispensable dans la perspective d'un futur contrat de ville.

15. *Cf. partie III - b) Le rapport aux autres documents stratégiques, de planification ou de programmation.*

UNE VRAIE VOLONTÉ D'APPROPRIATION ET D'ÉVALUATION RÉGULIÈRE

Christophe Masse, DGA à l'aménagement du territoire, communauté d'agglomération Artois Comm.

Dans quel contexte a été mis en place votre projet de territoire ?
Il existait un premier projet, réalisé en 2003, qui définissait les axes d'intervention de la communauté. Dix ans plus tard, le président a voulu, plus qu'une révision de ce premier projet, une nouvelle impulsion pour confronter l'agglomération aux évolutions économiques, réglementaires et institutionnelles à venir. Ce document a également été utile dans la discussion avec l'EPCI avec lequel nous avons fusionné au 1er janvier 2014 (six communes).

Quelle a été la procédure d'élaboration du projet ?
Elle a duré neuf mois. Le président l'a voulue courte, c'était un choix d'efficacité de notre part. À titre personnel, je suis convaincu des démarches courtes, celles qui durent trop longtemps finissent par lasser. Nous n'avions donc pas le temps nécessaire pour mettre en place un vaste processus de consultation auprès de la population. Néanmoins, nous avons tenu des réunions territoriales auxquelles la population était conviée ainsi que l'ensemble des conseillers municipaux du territoire, et le conseil de développement a été étroitement associé à la démarche.

En interne, nous avons organisé des séminaires avec les élus, d'autres avec des techniciens (directeurs, DGA). Cela a également été discuté au sein de l'exécutif restreint (le président et les présidents de commission).

Comment voyez-vous les suites du projet de territoire ?
Nous nous sommes fixé un objectif pour 2030, mais il faudra certainement revisiter le projet avant. Le précédent projet n'avait pas de dispositif d'évaluation, les techniciens ne s'en étaient pas assez imprégnés. Cette fois-ci, nous avons une vraie volonté d'appropriation et d'évaluation régulière. Notre président y accorde une grande importance, il fait fréquemment référence au projet de territoire. Et quand nous engageons une action nouvelle, nous soulignons son intégration à la stratégie du projet de territoire. Par ailleurs, les documents de contractualisation qui nous lient à d'autres partenaires – département et région principalement – font eux-mêmes référence aux orientations définies dans le projet.

La démarche de projet de territoire n'est pas juste de produire un document pour le laisser dans un placard, il faut le faire infuser, nous avons la volonté forte d'avoir un projet vivant. Par exemple, chaque année, nous organisons une fête de l'agglomération dans une commune différente et en 2013, le thème abordé par le conseil de développement était le projet de territoire.

Sur la mise en œuvre du projet aussi le président est vigilant : les délégations accordées aux nouveaux vice-présidents sont étroitement liées aux axes de développement du projet de territoire où l'agglomération a des compétences. Dans son domaine de délégation, chaque vice-président voit ce qu'il peut faire dans le sens du projet de territoire.

La démarche politique s'est doublée d'une intervention vers les services et pour chaque objectif, une direction est nommée tête de file et d'autres sont identifiées comme contributrices ; sur cette base, chaque direction met en place un « projet de direction ».

Quel a été l'intérêt, pour votre communauté, de mettre en place ce projet d'agglomération ?
Les intérêts sont multiples : le bilan du précédent projet a permis de revisiter dix ans de fonctionnement communautaire, cela nous permet de voir comment les objectifs ont été remplis. Il donne aussi un cadre politique pour le nouveau mandat, pour l'action communautaire à long terme, pour la fusion et l'arrivée des nouvelles communes. Nous nous sommes aussi largement appuyés sur le projet de territoire dans le cadre de contractualisations avec le département ainsi que pour nos contributions au SRADDT, aux programmes opérationnels des crédits européens, au CPER.

Le projet de territoire permet aussi de montrer aux habitants le sens de l'action, voire aux élus municipaux qui ne se sentent pas toujours très impliqués.

Enfin, il dépasse les seules compétences de l'agglomération ; c'est pourquoi nous avons lancé une étude sur la santé, car c'est un sujet de préoccupation pour nombre d'habitants et d'acteurs locaux.

Si c'était à refaire, que changeriez-vous ?
De mon point de vue de technicien, je considère que le bureau d'études ne nous a pas assez accompagnés sur l'évaluation en continu du projet de territoire ainsi que sur les projets de direction qui permettent de réaliser le projet politique et d'en atteindre les objectifs. Mais avec nos contraintes de temps, peut-être demandions-nous un mouton à cinq pattes !

V. 3 L'ÉVALUATION ET LE SUIVI

Certaines communautés mentionnent l'évaluation comme un élément majeur de mise en œuvre du projet de territoire. Pour autant, les pratiques semblent encore à développer.

La communauté de communes de l'Aulne Maritime (Finistère – 8 000 habitants) cite parmi les atouts de la démarche *« la mise en place de l'évaluation des politiques publiques menées »*. La communauté de communes de la Hague et celle du Val d'Ornois (Meuse – 4 800 habitants) évoquent le projet de territoire comme un moyen d'évaluer la mise en œuvre de la politique locale. L'axe transversal du projet de la communauté du Beauvaisis (Oise – 80 900 habitants) prévoit l'évaluation de manière explicite : *« Pour l'amélioration continue de son action, l'administration doit donc développer, en parallèle, une culture de l'évaluation prescrite par les dispositifs contractuels ou les rapports d'activités des services. »*

La communauté d'agglomération Cœur d'Ardenne indique que son projet fera l'objet de deux évaluations, l'une à mi-parcours et l'autre en toute fin, avec l'ensemble des partenaires. Le conseil de développement se voit missionné pour le suivi et l'évaluation du volet économique du projet. *« Afin d'être au plus près des évolutions de (son) territoire »*, la communauté d'agglomération d'Alès prévoit d'installer *« un comité de suivi, de mise en œuvre et d'évaluation du projet de territoire… à partir de juin 2014. Composé d'élus et de cadres d'Alès Agglomération, ce comité sera le garant de la mise en œuvre du projet de territoire et de l'atteinte des objectifs visés. »*

Portant un regard critique sur son précédent projet de territoire, Artois Comm. détaille les actions à mettre en place au titre de l'évaluation, parmi lesquelles figurent « la redéfinition des indicateurs de suivi et d'efficience des activités opérationnelles et la mise en œuvre d'un programme continu d'amélioration de la performance des différentes directions ».

Il reste difficile de trouver, au sein même des projets de territoire, des indicateurs de suivi ou de réalisation reliés aux objectifs ou à des fiches opérationnelles posant des jalons pour une évaluation future. Les pratiques des programmes européens (définition d'indicateurs par axe et opérations avec détermination ex ante d'un chiffre à atteindre) ont visiblement très peu diffusé en direction des territoires. Sans s'engager dans une batterie d'indicateurs lourde à mettre en place puis à renseigner, il pourrait être utile de poster quelques repères pour s'assurer d'une appréciation ultérieure ne reposant pas sur le seul constat « fait/non fait » en regard d'opérations mentionnées dans le projet de territoire.

Le projet du Grand Nancy (Meurthe-et-Moselle, 262 000 habitants) est l'un des seuls à mentionner l'utilisation possible d'un critère technique pour apprécier les objectifs de sa politique de transport. Le critère est introduit comme suit : *« Le nombre de voyages supplémentaires par kilomètre commercial marginal paraît être un indicateur cohérent, sous réserve de considérer les temporalités et les différentes sections pour chaque ligne. »* Le même projet de territoire déclare également l'intention de l'agglomération de *« se doter d'un référentiel d'évaluation des projets et des moyens de le mettre en œuvre ».* Le projet de territoire du Pays Voironnais (qui comporte également un pacte financier et fiscal)[15] évoque *« la définition à opérer d'indicateurs de performance pour chaque axe, politique et action… ».*

Des dispositifs d'évaluation rattachés à des politiques sectorielles sont signalés comme outils qui permettront de suivre l'application du projet de territoire, comme par exemple dans le projet d'agglomération de la Dracénie 2007-2013 : *« L'agglomération s'engagera dans le développement des outils d'observation, de suivi et d'évaluation qui lui permettront de suivre en continu les indicateurs propres au territoire (observatoire de l'habitat, observatoire foncier, observatoire économique…). »*

16. *Cf. étude AdCF,* Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire, *janvier 2015.*

17. *Pour en savoir davantage sur les baromètres métropolitains : http://www.adcf.org/5-327-Contenu-article.php?num_article=1773&num_thematique=12&style=3*

DES OUTILS D'OBSERVATION MÉTROPOLITAINS AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE[16]

Damien Denizot, responsable du Club des agglos, politiques urbaines, AdCF

Les communautés de Rennes Métropole et de Grenoble-Alpes Métropole, en lien avec les agences d'urbanisme de l'agglomération rennaise et de la région grenobloise, ont développé des outils d'observation inédits, croisant des indicateurs synthétiques des situations territoriales avec les axes structurants de leur projet de territoire. Ces outils d'analyse s'avèrent particulièrement didactiques et s'appuient sur un travail remarquable de compilation et de traitement de données. Surtout, le Baro'Métropole rennais et le Baro'Métro grenoblois ont développé une approche comparative avec une dizaine d'agglomérations françaises.

Les baromètres métropolitains développés par Rennes et Grenoble mobilisent à la fois des indicateurs de positionnement situant ces deux territoires en référence à un panel d'agglomérations, et des indicateurs locaux spécifiques aux territoires des agglomérations rennaise et grenobloise. À partir de ressources statistiques diverses, ils rassemblent et comparent des données de contexte locales mises en perspective à l'échelle nationale. Pour l'agglomération ayant entrepris une telle démarche, l'objectif consiste à connaître sa position dans le panel et à en tirer les conclusions pour la conduite de son projet de territoire.

Clairement établis dans le registre de l'aide à la décision, ces outils de mesure ne préjugent pas de l'influence de telle ou telle action publique et ne peuvent pas être considérés comme des démarches d'évaluation des politiques publiques, par ailleurs développées dans ces deux agglomérations.

Rennes Métropole, dans la présentation de son baromètre de mai 2013, fait clairement référence à la relation entre cette démarche et le projet de territoire rennais : *« Le Baro'Métropole a permis d'assurer un suivi transversal de la mise en œuvre des principales orientations stratégiques de développement durable portée par notre projet communautaire… »*

CONCLUSION

À la fois document et démarche, le projet de territoire bénéficie d'une grande liberté de champ dans sa forme et sa mise en œuvre. Il n'est pas obligatoire mais uniquement incité par la loi afin de promouvoir un développement local intégré. De nombreuses communautés s'engagent spontanément dans la construction d'une stratégie partagée. Si les communautés de communes et les espaces ruraux et périurbains sont moins bien dotés en projet de territoire que les groupements urbains, des initiatives originales et innovantes naissent grâce à la volonté des acteurs locaux, et ce indépendamment du statut ou du contexte géographique des territoires.
La démarche d'élaboration du projet agit comme catalyseur des énergies et des ambitions des acteurs du territoire pour assurer une action intercommunale intégrée.

Les communautés sont d'autant plus convaincues de l'utilité d'un projet de territoire qu'elles en disposent. Sans revenir sur ses atout, il est évident que la période de contraction des moyens financiers et humains disponibles, d'invitation à réviser son périmètre et les relations développées avec les communautés et les collectivités environnantes doublent l'intérêt de l'exercice.

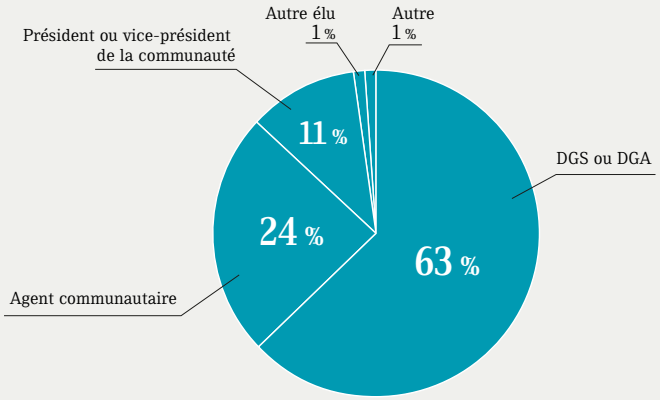
ANNEXE

LA MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

L'étude sur les projets de territoire des communautés s'est déroulée de mars à septembre 2014, avec une approche tant quantitative que qualitative.

D'une part, un questionnaire électronique a été lancé auprès des 2 145 intercommunalités. Ce questionnaire comprenait 40 questions (fermées et ouvertes) afin de connaître les éléments de contexte et de recueillir des témoignages. Au total, 323 communautés y ont répondu, dont 2 communautés urbaines, 78 communautés d'agglomération et 243 communautés de communes, soit un taux de retour de 33 % pour les groupements urbains et de 13 % pour les communautés de communes. Les DGS ou DGA des communautés représentent la majorité des répondants (63 %), viennent ensuite les agents communautaires (25 %) et enfin les élus des exécutifs communautaires (11 %).

PROFIL DES RÉPONDANTS AU QUESTIONNAIRE



D'autre part, l'étude a été conduite sur un plan qualitatif par la lecture analytique d'une quarantaine de projets de territoire répartis sur tout le territoire métropolitain et d'Outre-mer. Douze entretiens ont été menés avec des acteurs (élus communautaires, DGA, DGS, agents, chercheurs et consultants). Ces zooms sur quelques cas ont permis de mieux appréhender les contextes locaux, les jeux d'acteurs au sein des structures intercommunales et les pratiques d'élaboration des projets de territoire.

PILOTAGE - RÉDACTION DE L'ÉTUDE

Christophe Bernard
Secrétaire général, AdCF

TRAVAIL D'ENQUÊTE ET RÉALISATION DES INTERVIEWS

Marine Descamps
Stagiaire chargée d'études à l'AdCF, master politiques urbaines intégrées à l'espace euro-méditerranéen - Institut Français d'Urbanisme

COMITÉ DE LECTURE

Claire Delpech
Responsable finances et fiscalité, AdCF

Apolline Prêtre
Rédactrice en chef Intercommunalités, AdCF

Philippe Schmit
Délégué général adjoint, AdCF

SUIVI ÉDITORIAL

Anne-Sophie Blanchard-Chautard
Chef de projets événementiels et éditoriaux, AdCF

MISE EN PAGE

Agence epiceum

Mars 2015

La reproduction partielle ou totale de ce document est interdite sans accord préalable et express de ses auteurs. Tous droits réservés.

AdCF
22, rue Joubert
75009 Paris
T. : 01 55 04 89 00
F. : 01 55 04 89 01

adcf@adcf.asso.fr
www.adcf.org